

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Karol Rebane

**TEENISTUSEST ÕIGUSVASTASELT VABASTATUD AMETNIKE
ÕIGUSKAITSEVAHENDITE ANALÜÜS**

Magistritöö

Juhendaja

LL. M Ene Andresen

Tartu

2015

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. AMETNIK EESTI ÕIGUSKORRAS JA TEMA ÕIGUSVASTASEL TEENISTUSEST VABASTAMISEL RIIVATAVATE PÕHIÕIGUSED JA NENDE PÕHISEADUSLIK KAITSE	6
1.1. Avalik teenistus ja ametnikud alates 1. aprillist 2013	7
1.2. Ametniku õigusvastaselt teenistusest vabastamisel riivatavad põhiõigused	9
1.3. Ametniku põhiõiguste kaitse põhiseaduslik taust	16
2. TEENISTUSEST ÕIGUSVASTASELT VABASTATUD AMETNIKU ÕIGUSKAITSEVAHENDITE REGULATSIOONI TUTVUSTUS	18
2.1. Heastamise mehhanismid avaliku teenistuse seaduses ja võrdlus varasemalt kehtinud regulatsiooniga	18
2.2. Heastamise mehhanismid avaliku teenistuse seaduses võrdluses riigivastutuse seaduses sätestatud õiguskaitsevahenditega	23
3. TEENISTUSEST ÕIGUSVASTASELT VABASTATUD AMETNIKE ÕIGUSKAITSEVAHENDITE ANALÜÜS AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE ALUSEL	28
3.1. Teenistusest vabastamise aluseks oleva haldusakti õigusvastaseks tunnistamise nõue.	28
3.2. Teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue	35
3.3. Kolme kuu keskmise palga ulatuses hüvitise tasumise nõue.....	43
3.4. Eelisõigusega ametniku õiguskaitsevahendid õigusvastase teenistusest vabastamisel .	53
KOKKUVÕTE	63
ANALYSIS OF THE LEGAL REMEDIES OF ILLEGALLY DISCHARGED SERVANTS SUMMARY	67
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	70

SISSEJUHATUS

Ükski riik ega kohalik omavalitsus ei toimi ilma riigiteenistujateta. Kui demokraatlikus õigusriigis juhivad riiki rahva poolt valitud riigorganid põhiseaduse alusel, siis avalikku võimu riiklike otsuste elluviimisel ja riigi igapäevaseid ülesandeid täites teostavad ametnikud. Kõige hilisemate ametlike andmete kohaselt oli 2013. aasta lõpul Eesti avalikus teenistuses 29 950 isikut, kellest 21 495 olid ametnikud. Kehtiva avaliku teenistuse seaduse (ATS) kohaselt on ametnik isik, kes töötab avalikus teenistuses, olles avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega, teostades oma ametikohal avalikku võimu. Avaliku teenistuse korraldust, ametniku õiguslikku seisundit ning ametniku õiguskaitset reguleerib avaliku teenistuse seadus.¹

Ametiasutuse juhil lasub kohustus tagada avalike ülesannete usaldusväärne, tõhus ja tõrgeteta täitmine, mis eeldab tulemuslike ja asjatundlike ametnike olemasolu. Selleks, et tagada avaliku võimu tõhus toimimine peavad ametiasutuse juhil olema võimalused teenistussuhete lõpetamiseks ametiasutuse initsiatiivil. Olukorras, kus ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmisel ilmneb alles peale kohustusliku katseaja lõppu, on ametiasutuse juhil ATS §-s 92 sätestatud tingimusi järgides õigus ametnik teenistusest vabastada ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu. Ametiasutuse algatusel toimub ametniku ametist vabastamine ka ametnikupoolse tahtliku teenistuskohustuste rikkumise korral, mille puhul eeldatakse, et tegemist on olulise rikkumisega, mis on ATS § 75 lg 5 kohaselt distsiplinaarkorras karistatav teenistusest vabastamisega. Olulise teenistuskohustuse rikkumisena on käsitatav näiteks töö autori hinnangul teenistusse mitteilmumine, teenistuskohustuste täitmisega saadud teabe kolmandale isikule edastamine.

Õigusriigi üheks tunnuseks on üksikisiku õiguste tagamine ja kaitsmine, kui isiku õigushüved kahjustada saavad. Võimaliku õigushüve rikkumise korral peavad aga isikule olema tagatud mehhanismid aset leidnud rikkumise heastamiseks. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste ülesanne.² PS § 15 lg 1 näeb ette igaühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS §-st 14 ja §-st 15 koostoimes tuleneb igaühe õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks, mille eesmärk on avada isiku tee põhiõiguste

¹ Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. RT I, 26.03.2013, 5.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349, RT I, 27.04, 2011, 2.

teostamiseks ja kaitsmiseks. Tegemist on üksikisikute menetlusõigusliku garantiiga, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaalsoõiguslik kehtivus tegelikkuseks.³

Avaliku teenistuse õigus on haldusõiguse valdkond ning omab kokkupuudet haldusõiguse üldosaga. Ametniku ametisse nimetamine ja vabastamine toimub haldusmenetluse seaduse § 51 lg-s 1 nimetatud haldusaktiga, mis peab vastama nimetatud seaduse §-le 54. Ametist vabastamise aluseks olev haldusakt peab seejuures sisaldama täiendavalt ATS § 103 lg-s sätestatud andmeid. See, kuidas isik saab oma õigusi õigusvastase teenistusest vabastamise olukorras kaitsta, on sätestatud ATS §-s 105. Tegemist on riigivastutuse seaduses sätestatud õiguskaitsevahendite suhtes erisättega, mis välistab ametniku õiguse tugineda oma õiguste kaitsel riigivastutuse seadusele.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas avaliku teenistuse seaduses sätestatud õiguskaitsevahendid tagavad teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikule võimaluse saada tõhusat õiguskaitset. Lähtudes töö eesmärgist, on uurimisobjektiks ATS §-s 105 sätestatud heastamise mehhanismid õigusvastase teenistusest vabastamise korral.

Avaliku teenistuse seaduse §-s 105 sätestatud õiguskaitsevahendeid seni lähemalt käsitletud ei ole, eriti just akadeemilise uurimuse käigus. Tegemist on aktuaalse teemaga, kuna 1. aprillist 2013 kehtima hakanud uue avaliku teenistuse seadusega on oluliselt kitsendatud ametniku nõudeõigust ebaseadusliku teenistusest vabastamise korral, võrreldes varasemalt kehtinud avaliku teenistuse seadusega. Kui varasemalt oli igal ametnikul õigus nõuda teenistusest vabastamise aluseks oleva haldusakti tühistamist koos enda teenistusse ennistamisega, siis kehtiva avaliku teenistuse seaduse kohaselt on tühistamisnõude ja ennistamisnõude esitamine võimalik vaid erandjuhtudel.

Eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks on magistritöö jagatud kolme peatükki. Enne ametniku nõudeõiguse ja sellest tulenevate õiguskaitsevahendite juurde asumist, on vajalik selgeks teha, kes on need isikud, kelle õiguste kaitsel käesolevas töös kirjutatakse. Samuti on vaja välja selgitada ametnike võimalikud põhiõigused, mida õigusvastane teenistusest vabastamine riivata võib. Sellest tulenevalt käsitleb töö autor magistritöö esimeses peatükis ATS § 105 tuleneva nõudeõiguse õigustatud subjekte ehk ametnikke kehtiva avaliku teenistuse seaduse

³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabaduse_d_ja_kohustused_jarg.pdf (19.10.2014)

kohaselt. Kuna Eesti Vabariigi põhiseadus ei välista välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikute juurdepääsu riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametikohtadele, peab töö autor oluliseks avada selle põhjuse tagamaid. Seejärel tuuakse töös välja need Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevad põhiõigused, mida riivatakse ametniku teenistusest vabastamisel. Tulenevalt töö eesmärgist uuritakse esimeses peatükis ka tõhusa õiguskaitse põhimõtet ja selle põhiseaduslikku tausta.

Uue avaliku teenistuse seadusega vähendati avaliku võimu kandja vastutust teenistussuhete lõpetamisel ning muudeti oluliselt ametniku nõudeõigust õigusvastase teenistusest vabastamise korral. Sellest tulenevalt tutvustatakse teises peatükis varasemalt kehtinud ja praegu kehtivat avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni osas, milles reguleeritakse ametniku nõudeõigust ebaseadusliku teenistusest vabastamise korral. Avaliku võimu teostamise käigus rikutud üksikisiku õiguste taastamine ja tekitatud kahju hüvitamine toimub Eesti õiguskorras üldjuhul riigivastutuse seaduse alusel. Sellest lähtuvalt võrreldakse ametniku ATS §-st 105 tulenevaid õiguskaitsevahendeid riigivastutuse seadusest tulenevate nõuetega eesmärgiga tuvastada võimalikud erisused.

Magistritöö kolmandas peatükis on tulenevalt töö eesmärgist käsitletud kehtivas avaliku teenistuse seaduses sätestatud õigusvastaselt vabastatud ametniku õiguskaitsevahendeid, mida analüüsitakse ametniku teenistusest õigusvastaselt vabastamisel riivatavate põhiõiguste valguses. Teostatava analüüsi põhjal antakse hinnang ATS §-st 105 tulenevate õiguskaitsevahendite tõhususele teenistusest õigusvastaselt vabastatud isiku riivatud põhiõiguste taastamise võimalustest lähtuvalt.

Magistritöö hüpoteesiks on väide, et ametnike põhiõigused teenistusest õigusvastase vabastamise korral ei ole piisavalt kaitstud ning kehtiv avaliku teenistuse regulatsioon vajab selles osas täiendamist.

Lähtuvalt töö eesmärgist on autor käesolevas töös kasutanud dogmaatilist ja võrdlev-analüütilist meetodit kui ka ajaloolist meetodit. Eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse nii kehtivat kui ka 31. märtsini 2013 kehtinud avaliku teenistuse seadust ning nii vana kui ka uue avaliku teenistuse seaduse kehtivuse ajal jõustunud kohtulahendeid. Lisaks on kasutatud Eesti avalikku teenistust käsitlevaid materjale, Eesti seadusandlust, õigusaktide kommenteeritud väljaandeid ning Justiitsministeeriumi poolt varasemalt koostatud avaliku teenistuse analüüse.

1. AMETNIK EESTI ÕIGUSKORRAS JA TEMA ÕIGUSVASTASEL TEENISTUSEST VABASTAMISEL RIIVATAVATE PÕHIÕIGUSED JA NENDE PÕHISEADUSLIK KAITSE

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 30 sätestab Eesti kodanike subjektiivse õiguse asuda avalikku teenistusse. Seejuures ei välista Põhiseadus välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikute juurdepääsu riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametikohtadele. Põhiseaduse § 30 teine lause sätestab, et kooskõlas seadusega võib riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

Euroopa Liitu kuulumisel on tööjõuturg avatud Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele ning tulenevalt tööjõu vaba liikumise põhimõttest on Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikel õigus kandideerida avaliku sektori töökohtadele võrdsetel alustel Eesti kodanikega. Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 45 lg-ga 4 võivad liikmesriigi ametiasutused lubada, et juurdepääs teatavatele avaliku sektori töökohtadele antakse ainult oma riigi kodanikele. Euroopa Kohtu järjekindla praktika⁴ kohaselt hõlmab erand selliseid töökohti, mis otse või kaudselt eeldavad riigi või muude valitsusasutuste üldiste huvide kaitsmisega seotud avaliku võimu kasutamist. Komisjoni hinnangul puudutab ELTL artikli 45 lg-s 4 sätestatud erand eelkõige riigiameteid ja töökohti sellistes institutsioonides nagu relvajõud, politsei või muud korrakaitseorganid, kohtusüsteem, maksuamet ja diplomaatiline korpus.⁵ Samuti katab erand ametikohad keskpankades, kohalikus omavalituses ja teistes sarnastes asutustes, kus teostatakse riigivõimu, antakse õigusakte, rakendatakse ja tehakse järelevalvet.⁶

Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et riigisiselt saab riik oma kodanikele reserveerida üksnes selliseid ametikohti, kus sellel kohal tegutsevad isikud kasutavad avaliku õiguse kohastele volitustele vastavaid õigusi regulaarselt ja need ei moodusta väga väikest osa nende

⁴ Näiteks Euroopa Kohtu 17. detsembri 1980 otsus kohtuasjas C-149/79: Komisjon v. Belgia Kuningriik, Euroopa Kohtu 3. juuli 1986 otsus kohtuasjas C-66/85: Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg, Euroopa Kohtu 10. detsembri 2009 otsus kohtuasjas C-460/08: Euroopa Komisjon v. Kreeka Vabariik, Euroopa Kohtu 11. märtsi 2008 otsus kohtuasjas C-89/07: Euroopa Ühenduste Komisjon v. Prantsusmaa Vabariik

⁵ Euroopa Komisjoni koduleht.

Arvutivõrgus: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/finding-job-abroad/access-to-jobs-in-the-public-sector/index_et.htm

⁶ Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States — Commission action in respect of the application of Article 48 (4) of the EEC Treaty. Euroopa Ühenduste Teataja, number C 72/2, 18. märts 1988, lk 2. Kuigi Euroopa Komisjoni teatistes on aluseks võetud sel hetkel töötajate vaba liikumist reguleerinud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 48, kuid hiljem seda küsimust reguleerivas ELTL, on see sarnaselt reguleeritud, siis on teatistes avaldatud seisukohad taandatavad ka ELTL regulatsioonile.

Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1988_072_R_0002_01&from=EN

tegevuses.⁷ Seega lasub Eesti seaduseandjal üksnes Eesti kodanikele suunatud ametikohtade sätestamisel kohustus tõlgendada ELTL artikkel 45 lg-st 4 tulenevat erandit piiratult.

Avalikul teenistusel puudub Euroopa Liidu õiguskorras ühtne ja üldiselt kehtiv definitsioon, mis oleks kasutusel kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Avalikku teenistust defineeritakse lähtuvalt sellest, kas liikmesriigis on käibel kitsas või lai avaliku teenistuse käsitlus. Avaliku teenistuse laia käsituse järgi on enamik avalikus sektoris töötavatest isikutest avalikud teenistujad (hõlmatud on näiteks ka haridus- ja meditsiinitöötajad). Selline käsitlus on kasutusel Prantsusmaal, Iirimaa, Hollandis ja Hispaanias. Avalik teenistus hõlmab kõiki riigitöötajaid, kuna leitakse, et iga riigitöötaja on osa täidesaatvast võimust. Avaliku teenistuse kitsa käsituse järgi on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku halduse tuumikuga, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma vastavalt konventsionaalsele üldisele poliitilisele arusaamale. Avaliku teenistuse kitsas käsitlus on kasutusel Austrias, Luksemburgis, Saksamaal, Ühendatud Kuningriigis, Taanis ja Itaalias.⁸ Eesti siseriiklikus õiguskorras on avalik teenistus määratletud avaliku teenistuse seaduses.

1.1. Avalik teenistus ja ametnikud alates 1. aprillist 2013

ATS § 105 sätestatud õiguskaitsevahendid kohalduvad üksnes isikute õiguste kaitsele, kes töötavad avalikus teenistuses ning kellel on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe.

ATS § 5 kohaselt on avalik teenistus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine ning riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö. Seega hõlmab avalik teenistus uue seaduse kohaselt endas avalik-õiguslikke teenistussuhteid ja eraõiguslikke töölepingul põhinevaid töösuhteid.

⁷ Euroopa Kohtu 30. septembri 2003 otsus kohtuasjas C-405/01: Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v. Administración del Estado ja Euroopa Kohtu 30. septembri 2003 otsus kohtuasjas C-47/02: Albert Anker, Klaas Ras ja Albertus Snoek v. Saksamaa Liitvabariik.

⁸ Euroopa avaliku halduse printsiibid. - Sigma kogumik nr 27, 2000, lk 21; K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav: www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf

Kehtiv seadus defineerib ametiasutusi selle kaudu, et neid finantseeritakse riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ning nende ülesanne on avaliku võimu teostamine. Ametiasutuste loetelu on võrreldes kehtivuse kaotanud seadusega jäänud võrdlemisi samaks – riigi ametiasutuste loetellu ei kuulu enam lähtuvalt ametiasutuse määratlusest Kaitseliit ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetellu kohalike omavalitsuste liitude bürood. Kohaliku omavalitsuse ametiasutustele on aga lisatud valla- ja linnakantseleid.

Kehtiv avaliku teenistuse seadus ei sisalda enam varasemas avaliku teenistuse seaduses toodud mõisteid nagu avalik teenistuja, abiteenistuja ja koosseisuväline teenistuja. Isiku staatus sõltus sellest, kas isik tegi palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses (v.ATS § 6 lg 1). Seega defineeriti ametnikke institutsionaalsest, mitte funktsionaalsest aspektist ehk sisuliselt oli ametniku mõiste määratlemata, mis tingis selle, et avalikus teenistuses oli ametnikke, kelle tööülesannete täitmine ei eeldanud võimuvolituste kasutamist.⁹

Uue seaduse kohaselt jagunevad avalikus teenistuses olevad isikud ametnikeks ja töötajateks (ATS § 7). Uue avaliku teenistuse seaduse loomisel oli ametniku mõiste kujundamisel lähtekohaks, et ametniku ja riigi omavaheline suhe on erilist laadi ameti alane kohustus- ja usaldussuhe.¹⁰ Ametnik on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning ta nimetatakse ATS §-s 6 toodud ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lg 2). Samas on töötaja avalikus teenistuses on isik, kes teeb u.ATS §-s 6 nimetatud ametiasutuses töölepingu alusel avaliku võimu teostamist toetavat tööd ega teosta tööülesannete täitmisel avalikku võimu (ATS § 7 lg 4). ATS-i § 7 lg-s 5 sätestatakse näidisloetelu ülesannetest, mida on võimalik täita töölepingu alusel, seejuures ei ole loetelu lõplik. Seega, kuna ATS § 7 lg 5 puhul on tegemist avatud loeteluga, tuleb ametiasutusel loetelus nimetamata töökoha¹¹ täitmisel kõigepealt hinnata sellele töökohale omaste tööülesannete iseloomu, et vältida olukorda, et isik ekslikult võetaks tööle töölepingu alusel.

⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE, lk 7. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9> (20.02.2015)

¹⁰ M. Tõniste, S. Reinsalu. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. – Juridica 2010, nr 8, lk 610.

¹¹ Näiteks kohtusekretärid

Eeltoodust tulenevalt defineeritakse kehtivas avaliku teenistuse seaduses ametnikke lähtuvalt nende funktsioonist, milleks on avaliku võimu teostamine, samas kui varasemalt kehtinud seadus võimaldas tekkida olukorral, kus ametniku staatuses oli isik, kes küll oli nimetatud ametiasutuses ametikohale, kuid kes teenistusülesandeid täites ei teostanud avalikku võimu. Seega on kehtiva avaliku teenistuse seadusega oluliselt kitsendatud ametnike ringi. Ametniku mõiste täpsem sisustamine ja selle sidumine avaliku võimu teostamise ülesannetega oli uue avaliku teenistuse seaduse üheks eesmärgiks, kuna asutuste rakenduspraktika ametnike ja töötajate eristamisel oli siiamani väga erinev.¹² Uue sisuliselt defineeritava ametniku definitsiooniga on võimalik selgelt eristada ametnikku töötajast ning vältida olukordi, kus isiku õigusi piiratakse ekslikult lähtuvalt tema õiguslikust seisundist.

1.2. Ametniku õigusvastaselt teenistusest vabastamisel riivatavad põhiõigused

Põhiõigused ja vabadused on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatükis, mis hõlmab 48 paragrahvi, moodustades rohkem kui veerandi põhiseaduse mahust. Niivõrd põhjalik sätestamine annab tunnistust PS teksti autorite kindlast sihist tagada Eesti Vabariigis võimalikult ulatuslik üksikisiku õiguste kaitse.¹³ Põhiõiguste ja vabaduste kandjaks ehk õigustatud isikuteks on eelkõige füüsilised isikud ning adressaadiks avaliku võimu kandja. PS § 9 sätestab, et põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Põhiõiguste ja vabaduste konstitutsioonilise sätestatuse funktsiooniks on tagada igaühe vaba eneseteostus ühtsete reeglite alusel ja kaitsta avaliku võimu kandja omavoli eest. Põhiõigused ja vabadused on subjektiivsed õigused, mis loovad nende kandjale võõrandamatu ja ainult seadusega piirata võidava õiguse nende vabaks kasutamiseks. Ühtlasi sisaldavad nad negatiivset kohustust ehk keeldu avalikule võimule mitte sekkuda põhjendamatult õiguste ja vabaduste vabasse kasutamisse.¹⁴

¹² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE, lk 8. Arvutivõrgus: www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae& (22.10.2014)

¹³ M. Ernits. PõhiSK II ptk. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

¹⁴ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 2004, lk 238.

Õigus tööle on üks inimese fundamentaalsematest põhiõigustest.¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduses ei ole sätestatud õigust tööle, seega ei ole riik kohustatud igale isikule tööd tagama.

PS § 29 lg-st 1 tuleneb nii Eesti kodaniku kui ka välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku, kui seda ei välista seadus, õigus vabalt valida elukutset, tegevusala ja töökohta. Sätte sõnastusest tulenevalt on tegemist põhiõigusega, mis tagab tegevusala, elukutse ja töökohta valiku vabaduse, seega kutselise ametnikkonna jaoks on tegemist olulise vabaduspõhiõigusega. PS § 29 lg-s 1 sätestatud kutsevabadus on oluline § 19 tuleneva vaba eneseteostuse väljendusvormiks.

PS § 29 lg 1 esemeline kaitseala hõlmab kolme mõistet – tegevusala, elukutse ja töökoht. Tegevusala hõlmab kõik traditsioonilised elukutsed, aga ka need, mis ei mahu ühegi traditsioonilise eriala raamidesse. Elukutse on iga teatavaks ajaks ettevõetud tegevus, millega luuakse ja hoitakse alal elatist, mis on vaieldamatult väga oluline isiku eneseteostusõigus. Igauks on vaba, et defineerida endale elukutse. Töökoht seevastu viitab konkreetsele töökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames.¹⁶

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on varasemalt oma lahendites¹⁷ väljendanud seisukohta, et PS §-s 29 sätestatud subjektiivne õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ei hõlma juba tekkinud töö- või teenistussuhet ega selle lõpetamist. Seda seisukohta on erialakirjanduses mitmel korral kriitiliselt kajastatud.¹⁸ Kui isik võidakse pärast töökoha valimist sellelt koheselt või meelevaldselt vabastada, siis muutuks kutsevabadus kui põhiõigus töö autori hinnangul sisutühjaks. Ilma tegeliku töö- ja teenistussuhteta ei ole võimalik isikul oma õigusi vabalt valitud elukutsel realiseerida. Hilisemas Riigikohtu praktikas¹⁹ on kohus oma varasemat seisukohta muutnud, asudes seisukohale, et õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta hõlmab ka juba tekkinud töö- või teenistussuhet. Näiteks on Riigikohus jaatanud elukutse vaba valiku riivet olukorras, kus autojuhina töötanud isiku juhtimisõigus peatati.²⁰

¹⁵ A. Henberg, K. Muller. PõhiSK § 29/1. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

¹⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 42.

¹⁷ RKPJKo 11.06.1997, nr 3-4-1-1-97, p I, RKPJKo 6.10.1997, nr 3-4-1-2-97, p II, RKPJKo 27.05.1998, nr 3-4-1-4-98, p IV.

¹⁸ A. Henberg. Tööõigus ja põhiseadus. – Juridica 2004, nr 5, lk 303; T. Annus. Riigiõigus. Juura 2002, lk 259.

¹⁹ RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05 p 69; RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 24; RKÜKo 27.03.2012, nr 3-4-1-1-12, p 35.

²⁰ RKÜKo, 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 33.

Avalikku teenistusse pääsemisel on tegemist PS §-s 29 sätestatud Eesti kodaniku õigusega vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning teenistussuhtes reaalselt olemist tuleb pidada põhiseaduse § 29 lg 1 esemelisse kaitsealasse kuuluvaks. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Ametniku ametist õigusvastane vabastamine riivab PS § 29 lg-st 1 tulenevat õigust kutsevabadusele. Seda seisukohta kinnitab ka Riigikohtu praktika.²¹ Kuigi Riigikohus on jaatanud PS § 29 lg 1 riivet olukordades, kus ametnik on teenistusest kõrvaldatud kohtueelse kriminaalmenetluse ajaks, on töö autor siiski seisukohal, et ametist vabastamine kui teenistussuhte lõpetamine riivab igal juhul ametniku PS § 29 lg 1 kaitsealas olevat põhiõigust, kuna kutsevabadust riivatakse alati, kui elukutse või töökohaga seotud tegevust, omadust või seisundit takistatakse, kahjustatakse või kõrvaldatakse.²²

Töö on isiku peamine sissetuleku allikas ja seetõttu olulisim inimväärse elu tagatis. Sellest tulenevalt võib ametist vabastamise ja PS § 29 riivega kaasneda ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive.

PS § 32 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud ning sama sätte lg 2 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.²³

Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine, omanikule varalise kaotuse põhjustamine. Riigikohus on oma lahendites asunud seisukohale, et ametniku kriminaalmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamisel võib olla mõju tema omandile. Ajal, mil isik on kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldatud, ei saa ta oma senisel ametikohal töötada ega saa töötasu ja kasutada muid töökohaga kaasnevaid varalisi hüvesid. Sellest tulenevalt on Riigikohus sedastanud, et ametikohalt kõrvaldamine võib põhjustada kahtlustatavale või süüdistatavale varalise kaotuse.²⁴

Ametist vabastamisel sekkutakse aga veelgi enam isiku omandiõigusesse, sest vabastatud ametnik kaotab oma sissetuleku. Olukorras, kus ametnik vabastatakse teenistusest õigusvastaselt, põhjustab ametiasutus vabastatud ametnikule varalise kaotuse. Kuigi

²¹ RKÜKo 30.08.2011, nr 3-3-1-35-10, p 43; RKÜKo 31.08.2011, nr 3-3-1-35-10, p 39.

²² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 42.

²³ M. Ernits § 32/1. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

²⁴ RKÜKo 30.08.2011, nr 3-3-1-15-10, p 36; RKÜKo 31.08.2011, nr 3-3-1-35-10, p 44

omandipõhiõiguse riive ei ole ametist vabastamise eesmärgiks, võib õigusvastane ametist vabastamine riivata vabastatud ametniku omandipõhiõigust, kuna isik ei saa enam käia tööl, teenida elatist, täita oma lepingulisi kohustusi ning see võib põhjustada talle varalise kaotuse. Olukorras, kus ametnikul on kohele peale ametist vabastamist asunud uuesti teenistus- või töösuhtesse, ei saa aga PS § 32 lg 1 riivist rääkida.

Töötuks jäämise korral on isikul õigustatud ootus sotsiaalkindlustusele, mis on tagatud töötuskindlustuse seadusega. Töötuskindlustuse seaduse § 2 kohaselt on töötuskindlustus sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on muuhulgas töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhte lõpetamise hüvitamine koondamise korral ning töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Töötuskindlustuse kaitse saamiseks tehakse isiku töötasult või palgalt sundmakseid töötuskindlustuse sihtotstarbeliseks rahastamiseks, seejuures teevad makseid nii kindlustatud kui ka tööandjad.²⁵ Seega on ametnik, olles teenistussuhtes, kohustatud tasuma oma ametipalgalt töötuskindlustusmakset, olles seeläbi kindlustatuks TKindlS § 3 lg 1 mõttes.

Töötuskindlustuse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on töötuskindlustushüvitisele õigus inimesel, kes on töötuna arvele võetud ja kes on arvele võtmisele eelnenud 36 kuu jooksul saanud 12 kuu vältel tasu, millelt tuleb kinni pidada töötuskindlustusmakse. Seega tekib töö autori hinnangul õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul, kui ta vastab nimetatud sätte tingimustele, õiguspärane ootus sotsiaalkindlustushüvitisele.

Töö autori hinnangul on isiku õigus töötuskindlustushüvitisele varalise õigusena käsitatav, olles seega hõlmatud põhiseaduse § 32 esemelise kaitsealaga. Isiku palgast kinnipeetavate sundmaksetega moodustatakse ja finantseeritakse töötuskindlustushüvitiste sihtfondi, mille vahenditest tehakse töötuskindlustushüvitiste välja makseid. Seega saab öelda, et sundkindlustus maksetega finantseeritakse töötuskindlustushüvitisi.

Kuna ka isiku palgast kinnipeetav sundmakse sõltub isiku palgast, siis võib väita, et kindlustusmakse ja töötuskindlustushüvitise suuruse vahel esineb seos, mistõttu on õigus töötuskindlustushüvitisele varaliselt hinnatav õigus.

Kuna töötuskindlustushüvitist makstakse töötuskindlustushüvitise fondi vahenditest, mida finantseeritakse kindlustatute vastavatest maksetest, saab töö autori hinnangul, arvestades

²⁵ Töötuskindlustuse seadus § 3 lõige 1, § 4 lõige 1, § 40 lõige 1

seejuures üldisi varaliste õiguste tekkimise põhimõtteid, asuda seisukohale, et õigus töötuskindlustushüvitisele kui varalisele õigusele on hõlmatud põhiseaduse § 32 esemelise kaitsealaga. Juhul, kui ametnik vabastatakse õigusvastaselt ametist distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu ATS § 94 alusel, piiratakse vabastatud ametniku õigust töötuskindlustushüvitisele. TKindlS § 6 lg 2 välistab avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastatud kindlustatu õiguse töötuskindlustushüvitisele.

Ametniku teenistusest vabastamisel võidakse riivata PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust. Tegemist on igaühe subjektiivse põhiõigusega, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav. Üldise võrdsuspõhiõiguse ja eriliste võrdsuspõhiõiguste²⁶ omavahelisi seoseid iseloomustab samuti subsidiaarsus. Seega, kui kohaldada saab mõnda erilist võrdsuspõhiõigust, siis üldine võrdsuspõhiõigus kohaldamisele ei tule.

Üldine võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi ning on kõigi ja igaühe õigus, seega on ametist vabastatavatel isikutel õigus võrdsele kohtlemisele. PS §-st 12 tulenevalt on riik kohustatud kohtlema võrdseid isikuid, isikute gruppe ja faktilisi asjaolusid võrdselt. Seega on PS § 12-ga hõlmatud ka ametnike kohtlemine teenistusest vabastamisel. Töö autori hinnangul saab eelkõige ametniku võrdsuspõhiõiguse riive esineda olukorras, kus ametiasutusel on kaalutlusruum, millist ametnikku koondada. Selleks, et teha kindalaks, kas kohtlemine, mis sai osaks õigusvastaselt ametist vabastatud ametnikule, on teisele ametnikule osaks saanud kohtlemisega, keda ametist ei vabastatud, võrdne või ebavõrdne, peab esinema vähemalt kaks faktilist juhtumist, mida võrrelda.

Riigikohus on oma lahendis asjas nr 3-4-1-2-05 leidnud, et põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenev õigusloome võrdsuse põhimõte nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.²⁷

²⁶ Erilised võrdsuspõhiõigused on näiteks PS § 9 lg 1, § 30 lg 1 § 60 lõike 1 kolmas lause. Iga eriline võrdsuspõhiõigus keelab diskrimineerida teatud kindla tunnuse alusel.

²⁷ RKÜKo, 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 39.

Varasemalt kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 120 lg 1 andis ametiasutustele võimaluse vabastada ametist ametnik, kes oli saanud 65-aastaseks.²⁸ Nimetatud säte võimaldas ametiasutusel vabastada isik üksnes lähtuvalt formaalse aluse esinemisest, ametniku vanusest, seega ilma sisulise põhjusest, mida aga nägid ette teised ametist vabastamise alused (nt ametniku pikaajaline töövõimetus, ametiasutuse likvideerimine, ametikohale mittevastavus). Riigikohus asus oma 1. oktoobri 2007. aasta lahendis asjas nr 3-4-1-14-07 seisukohale, et ATS § 120 lg 1 jätab haldusasutuse suvaks, kas 65-aastaseks saanud ametnik vabastada või mitte, mistõttu leidis kohus, et 65-aastaseks saanud ametnikke koheldakse ametist vabastamise situatsioonis võrreldes teiste ametnikega ebavõrdselt ja riivatud on nende PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust.

Töö autori hinnangul võidakse ametist vabastamisel riivata ka isiku üldist vabaduspõhiõigust, näiteks piiratakse isiku õigust omal soovil ametist lahkuda, see tuleb eelkõige kõne alla, kui isik vabastatakse tulenevalt distsiplinaarsüüteo toimepanemisest. Eesti põhiseaduse preambula kohaselt on vabadus üks Eesti riigi alustalasid ja peamisi printsiipe. Õigus üldisele vabadusõigusele tuleneb PS § 19 lg-st 1, mille kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Üldise vabadusõiguse kui ka üldise isikuõiguse sisustamisel on asutud seisukohale, et tegemist on igaühe õigusega teha või tegemata jätta seda, mida isik tahab.²⁹ PS § 19 ei sätesta ega defineeri vabaduse sisu, mis on ka põhjendatud, kuna eneseteostus saab olla vaba üksnes siis, kui igaüks saab selle sisu enda jaoks ise defineerida.³⁰ Seega tagab PS § 19 igaühe õigust käituda nii, nagu isik ise oma veendumuste kohaselt sobilikuks peab. Seejuures ei ole oluline, kuidas ühiskond isiku tegevusse suhtub, kas seda siis taunides või moraalselt aktsepteerides.

Hando Runnel on leidnud, et üldise vabaduspõhiõiguse kaitsealas on töö inimese eneseteostuse väärikaim viis.³¹ Üldise vabaduspõhiõiguse kaitseala riivab iga kaitstud õigushüve ebasoodus mõjutamine. Ametnik, asudes tööle ametiasutuses nimetatud ametikohale, realiseerib ning kasutab ametiasutuses töötades oma PS § 19 sätestatud põhiõigust. Olukord, kus ametnik vabastatakse teenistusest ametiasutuse initsiatiivil ning eeldusel, et ametnik seda ise ei soovi, riivab ametniku PS § 19 lg-st 1 tulenevat vaba

²⁸ Riigikohtu 01.10.2007 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsusega nr 3-4-1-14-07 tunnistati v.ATS § 120 lg 1 kehtetuks. RT III 2007, 34, 274.

²⁹ R.Maruste. Põhiseadus ja selle järelvalve. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997, lk. 57.

³⁰ M. Ernits. PõhiSK § 19/2. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

³¹ Põhiseadusliku Assamblee stenogramm. Põhiseadusliku Assamblee kaheteistkümnnes istung, 29. november 1991. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/12.-istung.pdf> (19.01.2015)

eneseteostusõigust, kuna ametnik ei saa antud juhul jätkata tegevust, millega ta senimaani tegelenud on.

Üldist vabadusõigust täiendavad erilised vabadusõigused. PS § 19 lg-s 1 sisalduv üldine vabaduspõhiõigus kujutab endast *lex generalis*'t, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus. Sellest tulenevalt on PS § 19 lg-l 1 subsidiaarne iseloom: selle rikkumist ei asuta tuvastama, kui põhiõiguse adressaadi abinõu riivab mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.³² Tulenevalt PS § 19 lg-st 2 on sama sätte esimesest lõikest tulenev põhiõigus lihtsa seaduse reservatsiooniga, seega võib üldist vabaduspõhiõigust piirata mistahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud. Riigikohus on oma 27. juuni 2005. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-2-05 märkinud, et õigus vabale eneseteostusele on lähtuvalt põhiseaduse § 19 lg-st 2 piiratud isiku kohustusega austada ja arvestada teiste isikute õiguste ja vabadustega ning järgida seadust. Eeltoodut kokku võttes võib sedastada, et põhiõiguste kandjad saavad oma PS § 19 lg-st 1 tulenevaid õigusi ja vabadusi kasutada niivõrd, kuivõrd nende kasutamine ei riiva põhjendamatult teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 25. juuni 2009. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-3-09 väljendanud seisukohta, et PS § 19 lg-st 1 tuleneb üldine vabaduspõhiõigus, mille riive vastavust põhiseadusele ei ole vajalik kontrollida, kui vaidlusalune säte riivab mõnd spetsiifilist põhiõigust. See aga eeldab, et kohus peab olema eelnevalt tuvastanud, et avaliku võimu meetmega on riivatud mõnd erilist vabaduspõhiõigust.³³ Sellest tulenevalt on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et PS § 19 lg-l 1 on praktiline tähtsus ainult neil juhtudel, kui avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. Subsidiaarse funktsiooni tõttu võib üldist vabaduspõhiõigust nimetada ka kinni püüdvaks põhiõiguseks, mis hõlmab kõiki neid juhte, mis eriliste vabaduspõhiõiguste võrku pidama ei jää.³⁴

Isikul, kelle põhiseadusest tulenevaid õigusi on riivatud, tekib õigustatud ootus tõhusale ja kättesaadavale kaitseabinõule, millega tuvastatakse ja lõpetatakse tema õiguste riivamine ning põhiõiguste rikkumise tuvastamisele järgneks ideaalne hüvitis, mis seisneb endise olukorra taastamises.³⁵

³² M. Ernits. PõhiSK § 19/3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

³³ Eriliseks vabaduspõhiõiguseks on näiteks § PS § 20 ja § 29 lg 1

³⁴ M. Ernits. PõhiSK § 19/3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

³⁵ Teraya Koj. Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights. – European Journal of International Law, 2001, Volume 12, No. 5, lk 938.

1.3. Ametniku põhiõiguste kaitse põhiseaduslik taust

Põhiseaduse (PS) § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ehk riik ja teised avaliku võimu kandjad peavad lähtuma oma tegevuses üksnes põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevates seadustes sätestatust. Selle põhimõtte kohaselt võib põhiõigusi reeglina piirata vaid seadusandja poolt ehk formaalses mõttes seadusega. Nimetatud sättest tulenevalt peab riigivõim hoiduma õigusvastasest tegevusest, millega rikutakse isikute õigusi. Juhul, kui isiku õigusi on sellest hoolimata rikutud, peab isikul olema võimalus oma õigusi taastada.³⁶ Seega olukorras, kus ametnik leiab, et tema kohta antud teenistusest vabastamise otsus on õigusvastane ning riivab tema subjektiivseid õigusi, peavad ametnikule olema tagatud tõhusad õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitseks.

PS § 14 kohaselt on isikute õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste ülesanne. Põhiõiguste järgimise kohustus on seega pandud riigivõimule, mis on ka põhiõiguste adressaadiks. Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele tuleneb PS §-dest 14 ja 15³⁷, mis annavad isikule õiguse tõhusale menetlusele oma subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitseks nii kohtus kui ka väljaspool seda. Tegemist on abstraktsete menetluslike põhiõigustega, mille eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse.³⁸

Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele osaks on ka üldine õigus menetlusele ja korraldusele, mis tuleneb põhiseaduse §-st 14. Riigikohus on märkinud, et „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“³⁹

Põhiõiguste efektiivseks kaitseks ei piisa üksnes põhiõiguste ja vabaduste loendist ja nende sisustamisest. Ilma reaalse võimaluseta põhiõigusi ja vabadusi realiseerida, jäävad

³⁶ E. Vene. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – Juridica, 2000, nr 5, lk 330-335.

³⁷ RKPJKo 05.02.2008, nr 3-4-1-1-08, p 5.

³⁸ RKÜKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09, p 75.

³⁹ RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

põhiõigused ja vabadused illusoorseteks. Rait Maruste hinnangul on vajalik ka efektiivne kaitseabinõude süsteem, juhaks kui isiku põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi rikutakse. Kaitse algab piisavast, arusaadavast ja kättesaadavast õiguste ja vabaduste õiguslikust regulatsioonist.⁴⁰ Selleks, et isik saaks põhiseadusest tulenevate menetlusõiguslike põhiõigustega kaitsta efektiivselt oma põhiõigusi kohtus, on vajalik, et seadusandlik võim oleks seaduse tasandil kehtestanud vastavad materiaalõiguslikud alused.

⁴⁰ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 239.

2. Teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametniku õiguskaitsevahendite regulatsiooni tutvustus

2.1. Heastamise mehhanismid avaliku teenistuse seaduses ja võrdlus varasemalt kehtinud regulatsiooniga

Avaliku teenistuse kui eraldiseisva institutsiooni üheks peamiseks eesmärgiks on tuua riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimaid inimesi ning neid seal hoida.⁴¹ Riigi konkurentsivõime kindlustamiseks peab avalikku võimu teostav ametnikkond olema sõltumatu, professionaalne ning usaldusväärne. Eesti õiguskorras ei ole ükski õigussuhe kaitstud selle eest, et teatud juriidiliste faktide ilmnemisel võib õigussuhe ootamatult lõppeda. Teenistussuhe ametniku ja ametiasutuse vahel saab lõppeda nii ametniku kui ka ametiasutuse initsiatiivil.⁴² Samuti on võimalik, et ametnik on nimetatud ametikohale määratud konkreetse tähtajani, mille saabudes teenistussuhe lõpeb. Teenistussuhte lõpetamise sätted on koostatud eesmärgiga kaitsta ametnikke igasuguse kallutatuse eest, sealhulgas poliitilise ja erahuvide kallutatuse eest, ning tagada avaliku võimu kindlus ja stabiilsus, kuid seejuures tagada ametniku õiguste kaitse meelevaldse vabastamise eest.⁴³

Vastavalt uATS-i § 103 lg-le 1 toimub ametniku teenistusest või ametikohalt vabastamine haldusaktiga, mis peab sisaldama nimetatud sätte lg-s 2 toodud andmeid. Nii nagu iga haldusakti andmisel tuleb ka teenistusest vabastamise otsuse tegemisel lähtuda haldusmenetluse seadusest (HMS). Haldusakti andmisel peab järgima HMS §-s 54 loetletud üldisi nõudeid. Selle sätte kohaselt on haldusakt ehk käesoleval juhul ametist vabastamise otsus õiguspärane üksnes siis, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Täpsemalt on õiguspärase haldusakti tingimused sätestatud HMS § 55-57. Haldusakti õiguspärasust hinnatakse *ex ante* vaatlusviisist lähtuvalt ehk vastavalt selle andmise ajal kehtinud õigusele ja faktilisele olukorrale.⁴⁴ Seega peab ametiasutus ametniku teenistusest vabastamise otsuse tegemisel jälgima, et otsus sisaldaks ATS § 103 lg-s 2 nimetatud andmeid ning vastaks HMS §§ 55-57 sätestatud nõuetele.

⁴¹ T. Randma-Liiv. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538) ekspertarvamus. Tallinn 2009, lk 5. Arvutivõrgus kättesaadav: www.riigikogu.ee/doc.php?55263 (10.09.2014)

⁴² Vt kehtivat avaliku teenistuse seaduse § 87–97, milles sätestatakse alused, millal on võimalik ametnikuga teenistussuhe lõpetada.

⁴³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 258.

⁴⁴ RKHKo 18.06.2002, 3-3-1-33-02, p 11, RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

Ametniku nõudeõigust teenistusest õigusvastasel vabastamisel reguleerib avaliku teenistuse seaduse § 105. Kui isiku teenistusest vabastamisel ei ole ametiasutus käitunud õiguspäraselt, on ametnikul vastavalt ATS § 105 lg-le 1 õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ja hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses. Seejuures võib kohus, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve, hüvitise suurust muuta.

Ka varasemalt kehtinud avaliku teenistuse seadus sätestas ametniku õiguskaitsevahendid tema õiguste kaitseks olukorras, kus isik leidis, et tema ametist vabastamine ei ole toimunud kooskõlas seadustega. 21. jaanuaril 1995 vastu võetud avaliku teenistuse seaduse § 135 sätestas ametniku nõudeõiguse teenistusest ebaseadusliku vabastamise korral. Nimetatud paragrahvi kohaselt oli ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda vabastamise seadusevastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ja tasu teenistusest sunnitud aja eest. Juhul kui ametnik ei soovinud enda ametisse ennistamist, oli ametnikul õigus kuue kuu ametipalga suurusele hüvitisele, mida oli kohustatud tasuma ametiasutus.⁴⁵ Töö autori hinnangul on tegemist ebaselge ja vastuolusid sisaldava sättega. Kuigi nimetatud säte ei sätesta sõnaselgelt ametniku õigust nõuda enda ametisse ennistamist, oleks seda justkui võimalik eeldada, kuna üksnes ennistamisest loobumisel on ametnikul õigus hüvitisele. Selleks aga, et ametnikku saaks ametisse ennistada, peab teenistusest vabastamise aluseks olev haldusakt olema kehtetuks tunnistatud, kuna teenistusse ennistamise nõue on õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue, mille rahuldamine eeldab, et haldusakt on tühistatud, mitte üksnes seadusevastaseks tunnistatud. Ametisse ennistamis nõuete rahuldamisel tunnistati ametist vabastamise otsused kehtetuks konkludentse.

Tühistamisnõude esitamise nägi ette üksnes v.ATS § 160 lg 5, mille kohaselt võis ametnik kohtult taotleda temale määratud distsiplinaarkaristuse tühistamist, kui ta leiab, et teda on karistatud ebaseaduslikult, sealhulgas süüteo raskusele ja selle toimepanemise asjaoludele ilmselt mittevastava karistusega. v.ATS § 85 lg 1 nägi distsiplinaarkaristustena ette noomituse; rahatrahvi mitte üle ametniku 10-kordse päevapalga; palga maksmise peatamisega teenistusest kõrvaldamise mitte kauemaks kui 10 järjestikuseks graafikujärgseks tööpäevaks; üleviimise madalamale palgaastmele kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks ja teenistusest vabastamise v.ATS § 118 alusel. Järelikult oli v.ATS § 160 lg 5

⁴⁵ Avaliku teenistuse seadus. RT I 1995, 16, 228. § 135.

erinormiks ATS § 135 lg 1 suhtes, võimaldades ametnikul, kes vabastati ametist v.ATS § 118 alusel ning kes leidis, et tema ametist vabastamise aluseks olev haldusakt ei ole õiguspärane, esitada oma õiguste kaitseks tühistamismõude. Sellisel juhul oli kohaseks materiaaõiguslikuks mõude aluseks § 160 lg 5.

v.ATS § 160 lg 5 kohaselt võis ametnik kohtult taotleda temale määratud distsiplinaar karistuse tühistamist, kui ta leiab, et teda on karistatud ebaseaduslikult, sealhulgas süüteo raskusele ja selle toimepanemise asjaoludele ilmselt mittevastava karistusega. v.ATS § 85 lg 1 nägi distsiplinaar karistustena ette noomituse; rahaträvi mitte üle ametniku 10-kordse päevapalga; palga maksmise peatamisega teenistusest kõrvaldamise mitte kauemaks kui 10 järjestikuseks graafikujärgseks tööpäevaks; üleviimise madalamale palgaastmele kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks ja teenistusest vabastamise v.ATS § 118 alusel. Järelikult oli v.ATS § 160 lg 5 erinormiks ATS § 135 lg 1 suhtes, võimaldades ametnikul, kes vabastati ametist v.ATS § 118 alusel ning kes leidis, et tema ametist vabastamise aluseks olev haldusakt ei ole õiguspärane, esitada oma õiguste kaitseks tühistamismõude. Sellisel juhul oli kohaseks materiaaõiguslikuks mõude aluseks § 160 lg 5.

11. detsembril 2008 võttis Riigikogu vastu võrdse kohtlemise seaduse, mis jõustus 1. jaanuaril 2009. Seaduse § 9, mis sätestab erandid diskrimineerimiskeelust, lg 2 kohaselt ei peeta vanuse alusel seadusega sätestatud erinevat kohtlemist diskrimineerimiseks, kui sellel on objektiivne ja mõistlik tööhõive poliitikat, tööturгу, kutseõpet või sotsiaalkindlustusteenuseid hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Võrdse kohtlemise seaduse rakendussätetega lisati ka avaliku teenistuse seadusele § 361, mille kohaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused peavad tagama isikute kaitse diskrimineerimise eest ning järgima võrdse kohtlemise põhimõtet vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele; keelatakse teenistuja või teenistusse soovija diskrimineerimine teiste tunnuste kõrval ka vanuse tõttu. Diskrimineerimise korral tuleb kohaldada võrdse kohtlemise seadust või soolise võrdõiguslikkuse seadust. Nagu eelnevalt mainitud, võimaldab võrdse kohtlemise seadus teha teatud tingimustel diskrimineerimiskeelust erandeid.

Võrdse kohtlemise seaduse⁴⁶ vastu võtmisega 11. detsembril 2008 täiendati v.ATS § 135 regulatsiooni lg-ga 3, millest tulenes, et kuue kuu hüvitise ülempiir ei kehti, kui ametniku

⁴⁶ Võrdse kohtlemise seadus. RT I 2008, 56, 315. § 29.

teenistusest vabastamisel rikuti võrdse kohtlemise põhimõtet. 27. jaanuaril 2011 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustikuga⁴⁷ muudeti v.ATS § 135 pealkirja ning esimest kaht lõiget. 1. jaanuaril 2012 jõustunud v.ATS redaktsiooni (ATS § 135 lg 1, 2) kohaselt võis õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest. Kui õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik loobus ennistamisest, oli tal õigus nõuda vabastamise õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitisena kuue kuu ametipalga maksmist. Seega jäid uue redaktsiooni kehtima hakkamisel ametniku õiguskaitsevahendid sisuliselt samaks. Üldjoontes tähendavad ebaseaduslik ehk seadusevastane ja õigusvastane üht ja sama ehk fakti, et haldusakt või toiming ei ole seadusega kooskõlas, kuid õigusvastasus on laiem mõiste ja hõlmab seadusevastasuse. Õigusvastane on haldusakt või toiming, mis ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile. Haldusakt on seadusevastane, kui see on vastuolus seadusega, mille alusel ta välja anti.

Kehtiv avaliku teenistuse seaduse § 105 lg-d 2 ja 4 sätestavad sama sätte lg-s 1 toodud õiguskaitsevahendite osas erisused tagamaks riskigrupis olevate ning eelisõigusega ametnike eriliste õiguste kaitse. Ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on ATS § 105 lg-st 2 tulenevalt õigus nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Nimetatud säte erineb ATS § 105 lg-st 1 selle poolest, et annab ametnikule, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks õiguse taotleda suuremat hüvitist kui ametnik, kes ei kuulu riskigrupi või ei ole eelisõigusega ATS § 90 lg 5 mõttes.

Tulenevalt Nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ artiklist 10 lg 3⁴⁸ on seaduseandja andnud ATS § 105 lg-s 2 nimetatud ametnikele (v.a ametnike esindaja) õiguse õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest (ATS § 105 lg 4).

⁴⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. RT I, 23.02.2011, 3. § 296 p 1.

⁴⁸ Euroopa Nõukogu 19. oktoobri 1992 direktiiv 92/85/EMÜ, art 10 lg 3.

ATS seletuskirja kohaselt on nimetatud meedet, ametisse ennistamise võimalust, peetud vajalikuks ja proportsionaalseks erilist kaitset vajava riskigrupi jaoks. Nagu eespool märgitud, sisaldas varasemalt kehtinud avaliku teenistuse seadus sätet, mis võimaldas ametnikul taotleda vabastamise aluseks oleva haldusakti tühistamist, teenistusse ennistamist ning tasu teenistusest sunnitud aja eest, mistõttu ei olnud vajalik eristada ametnikke lähtuvalt nende erilisest kaitsevajadusest, kuna ei esinenud erisusi ametnike nõudeõigustes.

Seega oluliseks erinevuseks võrreldes varasemalt kehtinud avaliku teenistuse seaduse regulatsiooniga on asjaolu, et üldjuhul ei ole ametnikul enam võimalik nõuda ametist vabastamise aluseks oleva haldusakti tühistamist vaid ainult haldusakti õigusvastaseks tunnistamist ning teenistusest vabastamise aluse muutmist.

ATS § 105 sätestatud materiaalse õiguskaitsevahendite realiseerimine toimub erinevate protsessuaalsete vormide kaudu, kas siis läbi vaide esitamise ametiasutusele või kaebuse esitamise halduskohtule. Seejuures on oluline rõhutada, et ametnik saab oma õiguste kaitsmisel tugineda üksnes ATS § 105 lg-tes 1, 2 ja 4 sätestatud õiguskaitsevahenditele.

Tulenevalt õiguskaitsevahendi valiku vabadusest on ametnikul endal võimalik valida, milline ATS § 105 sätestatud õiguskaitsevahend on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam. Haldusakti tühistamine kohtu või ametiasutuse enda poolt toob kaasa haldusakti kehtivuse lõppemise ning fiktiivselt loetakse, et haldusakt ei ole kunagi kehtinud. Haldusakti kehtivuse kaotamine tähendab, et haldusakt ei loo enam selle adressaadile õiguslikke tagajärgi. Ametist vabastamise otsuse tühistamine võimaldab nõuda haldusakti tagasitäitmist ehk antud juhul ametniku teenistusse ennistamist kui kõige lähedasemat võimalust endise olukorra taastamisele.

Teenistusest vabastamise otsuse õigusvastasuse tuvastamise nõue on deklaratiivne õiguskaitsevahend.⁴⁹ Vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemine halduskohtu poolt ei muuda haldusakti kehtetuks. Haldusakt kehtib sõltumata akti õigusvastasuse tuvastamisest üldjuhul kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni.⁵⁰ Haldusakti õigusvastasuse tuvastamine tähendab eelkõige seda, et haldusakti õiguslikud tagajärjed jäävad püsima, kuid ametnikul tekib õigus nõuda kahju hüvitist selle eest, et ametiasutus andis välja õigusvastase

⁴⁹ K. Merusk. I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2013, lk 59.

⁵⁰ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354; RT I 23.02.2011, 8, § 61 lg 2.

haldusakti. ATS seab aga võimalikule hüvitisele piirid, sätestades, et ametnikul on õigus nõuda hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses. Üldjuhul on välistatud ametniku õigus esitada teenistusest vabastamise otsuse peale vaiet, kuna vastavalt HMS § 71 lg-le 1 ei saa vaidemenetluse esemeks olla üksnes haldusakti õigusvastasuse tuvastamine. Seega on teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikul, kes ei kuulu riskigruppi, võimalik oma õigusi kaitsta vaid kohtumenetluses. Ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on aga võimalus oma õigusi kaitsta nii vaidemenetluse raames kui ka kohtumenetluses, tulenevalt HKM §-st 71.

2.2. Heastamise mehhanismid avaliku teenistuse seaduses võrdluses riigivastutuse seaduses sätestatud õiguskaitsevahenditega

Eesti õiguskorras toimub avaliku võimu teostamise käigus rikutud üksikisiku õiguste taastamine ja tekitatud kahju hüvitamine riigivastutusõiguse alusel. Riigivastutuse seaduse (RVastS) § 1 lg 1 kohaselt on isikul, kes leiab, et avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel on rikutud tema õigusi, õigus nõuda oma õiguste kaitset ja taastamist ning talle tekitatud kahju hüvitamist. Seaduse reguleerimisalast on RVastS § 1 lg 2 kohaselt välistatud üksnes eraõiguslikest suhetest tekkivad nõuded. Seega saab asuda seisukohale, et seaduseandja on soovinud katta õiguskaitsevahendid õigusvastase tegevuse kaitseks, mis toimub avalik-õiguslikes vormides, ning pannud riigile kohustuseks tagada isikute põhiõigusi ja vabadusi.

Nii nagu ATS § 105 funktsiooniks on anda ametnikule õiguskaitsevahendid, tagamaks ametniku õiguste kaitset teenistusest õigusvastase vabastamise korral, sätestab ka riigivastutuseõigus õiguskaitsevahendid, mille eesmärk on tagada isikute õiguste tõhus kaitse ja rikutud õiguste heastamise mehhanism avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse korral. Ka riigivastutuse seaduses⁵¹ sätestatud riigivastutusnõuete puhul on tegemist materiaalsoiguslike nõuetega, millele tuginedes on isikul võimalus nõuda tema suhtes toime pandud ebaõigluse heastamist. Seega kasutatakse nii ATS §-st 105 kui ka riigivastutuse seadusest tulenevaid õiguskaitsevahendeid õiguste kaitseks avaliku võimu kandja haldustegevuse vastu. Seejuures on oluline märkida, et Riigikohus on oma 20. jaanuari 2011 aasta otsuses haldusajlas nr 3-3-1-74-10 asunud seisukohale, et avaliku teenistuse seaduses on

⁵¹ Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260.

teenistusvaidluste lahendamiseks kehtestatud erikord ning ammendavalt reguleeritud, milliseid õiguskaitsevahendid on ametnikul teenistusest õigusvastase vabastamise korral õigus enda õiguste kaitses esitada. Tulenevalt sellest Riigikohtu seisukohast ei ole teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikul võimalik oma õiguste kaitsel tugineda teistele riigivastutusnõuetele, vaid üksnes neile, mis on sätestatud ATS §-s 105.⁵²

Õiguskirjanduses ning riigikohtu praktikas on riigivastutusnõuete liigitamisel kasutatud termineid „esmased õiguskaitsevahendid“ ehk primaarnõuded ja „kahju hüvitamise nõue“ ehk sekundaarnõue.⁵³ RVastS § 2 lg 1 sätestab loetelu kõigist materiaalsest nõudeõigustest, mida isikul on võimalik riigivastutuse seaduse alusel esitada oma õiguste kaitseks avaliku võimu kandjate vastu. Neli esimest nõuet – haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue; toimingu lõpetamise nõue; haldusakti andmisest või toimingu sooritamise hoidumise nõue; haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue, moodustavad esmased riigivastutusnõuded, mis on eranditult seotud avaliku võimu kandja aktide või toimingute vastaste kaitsemeetmetega.⁵⁴ Nende nõuete eesmärk on eelkõige hoida ära avaliku võimu õigusvastane tegevus või kui tegevus on juba toimunud, siis lõpetada avaliku võimu õigusvastane tegevus. Seega esmaste õiguskaitsevahendite kohaldamisega püütakse kõrvaldada õigusvastaseid haldusakte või toiminguid, et vältida kahju tekkimist või selle suurenemist. Kui kahju siiski on tekkinud ning seda ei ole võimalik esmaste õiguskaitsevahendite rakendamisega kõrvaldada, siis on isikul õigus taotleda talle avaliku võimu ülesannete käigus tekitatud kahju hüvitamist (RVastS § 7 lg 1). Primaarsete riigivastutusnõuete tagatakse üheaegselt nii isikute õiguste efektiivne kaitse avaliku võimu tegevuse eest (preventiivne kaitse kompensatsioonilise kahjuhüvitise asemel) kui ka tagatakse avaliku võimu käsutuses olevate ressursside efektiivne kasutamine kahjuhüvitiste piiramise kaudu ja riigi kaitse kahjustatud isikute pahatahtliku käitumise vastu.⁵⁵

RVastS § 6 lg-st 1 tulenevalt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingut sooritama ja see puudutab isiku õigusi. Eelnevast järeldub, et isik peab haldusakti või toimingu sooritamist taotledes suutma tõendada oma subjektiivsete õiguste vahetut rikkumist. RVastS § 6 lg 1 nõuet piiravad sama sätte lg-d 3, 4 ja 5. Nimetatud sätte lg 3 sätestab, et esmalt tuleb taotlus

⁵² RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10 p 12.

⁵³ RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04 p 10; RKHKo 11.03.2010, 3-3-1-2-10. p 20. E. Andresen. Riigivastutus. Tartu: 2009, lk 14.

⁵⁴ M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Justiitsministeerium: Tallinn 2009, lk 11.

⁵⁵ M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Justiitsministeerium: Tallinn 2009, lk 18.

haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks esitada selleks pädevale haldusorganile. Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.

Tühistamisega võib olla seotud uue haldusakti andmine. Seda nimetatakse haldusakti asendamiseks. Juhul, kui asendatakse ainult osa haldusaktist, on tegemist haldusakti muutmisega. ATS § 105 lg 1 ja 2 alusel esitatav teenistusest õigusvastase vabastamise aluse muutmise nõue oma olemuselt vastab RVastS § 3 ja RVastS § 6 lg 1 alusel esitatavale riigivastutusnõudele, kuna on suunatud uue haldusakti andmisele. Teenistusest vabastamise aluse muutmise nõude esitamisel kohtule aga ei eelne kohustust esitada kõigepealt vabastamise otsuse andnud ametiasutusele vastavasisuline taotlus, vaid nõude võib esitada kohtule koheselt peale õigusvastase otsuse saamist. Sisuliselt on tegemist kohustamismõõdega halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lg 1 p 2 mõttes, mille kohus rahuldab, kui kaebus on lubatav ning põhjendatud. Seejuures on oluline, et ATS § 105 lg 1 ja 2 alusel esitatud kaebuse lubatavuse raames nõuete lubatavuse kontrollimisel tuleb tugineda ATS §-le 105 mitte HKMS §-le 37.

Nagu eelpool mainitud, on ka praegu kehtiva avaliku teenistuse seaduse alusel võimalik erandjuhtudel taotleda teenistusest vabastamise aluseks oleva õigusvastase otsuse tühistamist. Haldusakti tühistamise nõude rahuldamisel tunnistatakse vaidlusalune haldusakt kehtetuks tagasiulatuvalt ehk haldusakti kehtivus kõrvaldatakse algusest peale. Riigivastutuse seadusega ei saa küll käesoleval ajal⁵⁶ taotleda haldusakti tühistamist, kuid kehtiv RVastS § 3 lg 1 annab isikule õiguse taotleda õigusi riivava haldusakti kehtetuks tunnistamist. Eeltoodust järeldub, et nii ATS § 105 lg-st 4 tulenev õiguskaitsevahend kui ka RVastS § 3 lg-st 1 tulenev riigivastutusnõue on suunatud haldusakti kehtetuks tunnistamisele ehk haldusakti õigusjõu murdmisele, kuna üksnes kehtetu haldusakt ei loo selle adressaadile õiguslikke tagajärgi.

Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on tulenevalt ATS § 105 lg-st 1 ja 2 õigus nõuda hüvitist, mille suurus sõltub sellest, kas ametist vabastatud ametnik vajab täiendavat õiguste kaitset. Nimetatud õiguskaitsevahendi eesmärk on lähtuvalt sätte sisust tagada ametist õigusvastaselt vabastatud ametnikule hüvitis õigusvastase teenistusest vabastamise eest. RVastS § 7 lg 1 kohaselt võib isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase

⁵⁶ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 818 SE § 3 lg 1 sätestab haldusakti tühistamise nõude. Sätte muutmise eesmärk on viia nimetatud riigivastutuse primaarnõue terminoloogiliselt vastavusse halduskohtumenetluse seadustikuga. Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõike 1 punkti 2 kohaselt võib tühistamiskaebusega nõuda haldusakti osalist või täielikku tühistamist.

tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada käesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Sellest tulenevalt saab asuda seisukohale, et avaliku teenistuse seadus ei näe riigivastutuse seaduses sätestatud kahju hüvitamise nõude osas ette erisusi, mis piiraksid ametniku õiguste kaitset võimaliku kahju korral.

Teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu maksmist peetakse Riigikohtu praktikas⁵⁷ oma olemuselt kahju hüvitamiseks ning ATS § 105 lg 4 kahju hüvitamise erijuhuks. Sätte eesmärk on tagada ametist õigusvastaselt vabastatud ametnikule töötasu, mis jäi ametiasutuse õigusvastase tegevuse tõttu saamata. RVastS § 7 lg 3 alusel hüvitatakse kahju kannatanud isikule RVastS § 7 lg-le 1-2¹ alusel lisaks varalisele otsesele kahjule ka saamata jäänud tulu. Kahjuna saab käsitleda seadusega kaitstavate õigushüvede väärtuse vähenemist, millel on kannatanu suhtes negatiivne iseloom ning mida on võimalik hinnata ja hüvitada.⁵⁸ Varalise kahju hüvitamise eesmärk on luua varaline olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles kahju kannatanud isik oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevaid asjaolusid ei oleks esinenud, seega olukorda, kus tema õiguseid ei oleks saanud kahjustada.

RVastS ei defineeri ega täpsusta muud moodi, kuidas sisustada mõistet „saamata jäänud tulu“. Seega tuleb nimetatud mõiste sisu määratlemisel lähtuda võlaõigusseaduse⁵⁹ (VÕS) § 128 lg-s 4 sätestatust. Viidatud paragrahvi kohaselt on saamata jäänud tulu kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Lähtuvalt sellest definitsioonist on võimalik asuda seisukohale, et saamata jäänud tulu RVastS § 7 lg 3 mõttes on kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse ei oleks isikule kahju tekitanud. Isiku saamata jäänud tuluna tuleks käsitleda kõiki isiku seaduslikke ning regulaarseid sissetulekuid, eelkõige palgatulu.

Teenistusest sunnilt puudunud aja eest saamata jäänud tasu on töö autori hinnangul võrreldav RVastS § 7 lg 3 alusel isikule hüvitatava saamata jäänud tuluga, kuna ka saamata jäänud tasu on eelkõige hõlmatud töötasuga, millele ametnikul oleks õigus olnud, kui teda ei

⁵⁷ RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10, p 13, RKHKo 02.11.2011, 3-3-1-52-10, p 22, RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11, p 12.

⁵⁸ L. Kangur. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2008, lk 13. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analüüs%20Riigivastutus%28L_Kanger%29.pdf (20.01.2015)

⁵⁹ Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81,487; RT I, 11.04.2014, 13. § 128 lõige 4.

oleks teenistusest õigusvastaselt vabastatud. Seejuures on oluline märkida, et õigusvastase teenistusest vabastamise tõttu asutuselt saamata jäänud tasu väljamõistmise otsustamisel tuleb lähtuda kahju hüvitamise reeglistikust, mis võimaldab saamata jäänud tasust teha maha arvamisi, et vältida olukorda, kus saamata jäänud tasu nõude täielik rahuldamine ei tooks kaasa ametniku alusetut rikastumist.

ATS § 105 lg-st 4 tuleneva nõude, mille kohaselt ametnikul on õigus nõuda enda teenistusse ennistamist, eesmärgiks on tagada ametniku võimalus asuda tagasi ametikohale, millel ta soovib töötada. Seega on teenistusse ennistamise nõue sisuliselt suunatud teenistusest õigusvastaselt vabastamisega kaasnenud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisele.

RVastS § 11 kohaselt võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Haldusakti tagajärgede kõrvaldamise nõue eeldab, et isikule haldusaktiga tekitatud kahju on suurem kui tagajärgede kõrvaldamise tõttu haldusakti andnud haldusorganile ja kolmandatele isikutele tekkiv kahju. RVastS §-st 11 tulenev õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue on suunatud erinevalt kahju hüvitamisest isiku õiguste taastamisele, mitte kahjustatud õiguste hüvitamisele.⁶⁰ Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on sellest tulenevalt suunatud restitutsioonile ehk isiku õiguste rikkumisele eelnenud olukorra taastamisele, selle võimatuse korral võimalikult sarnase olukorra loomisele. Kui üldjuhul on õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist, antud juhul ametisse ennistamist, võimalik nõuda alles pärast esmaste õiguskaitsevahendite rakendamist, siis antud juhul on ATS § 105 lg 4 RVastS § 11 suhtes erisäte, mis tähendab, et RVastS § 11 kohaldamise eelduste kontrolli ei toimu.

⁶⁰ E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006, nr III, lk 163.

3. TEENISTUSEST ÕIGUSVASTASELT VABASTATUD AMETNIKE ÕIGUSKAITSEVAHENDITE ANALÜÜS AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE ALUSEL

3.1. Teenistusest vabastamise aluseks oleva haldusakti õigusvastaseks tunnistamise nõue

Teenistussuhte lõpetamise olukorras on ametiasutusel kohustus vormistada haldusakt, kuna vastavalt ATS § 103 lg-le 1 on ametniku teenistusest vabastamine võimalik üksnes haldusaktiga.

Õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik üksnes kehtiv haldusakt (HMS § 60 lg 1). Haldusakti kehtivuse eeldused on sätestatud HMS § 61. Ametist vabastamise aluseks olev otsustus hakkab kehtima, st hakkab looma õigusi ja kohustusi, selle teatavaks tegemisest või kätte toimetamisest ametist vabastatavale ametnikule. Haldusakti kehtivus lõpeb haldusakti kehtetuks tunnistamisel, kehtivusaja lõppemisel või haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmisega. Avaliku teenistuse seadus ei näe teenistusest vabastamise otsustuse kehtivuse osas ette erisusi võrreldes haldusmenetluse seaduses sätestatuga. Eeltoodust tulenevalt ei ole haldusakti kehtivus üldjuhul seotud tema õiguspärasusega.⁶¹ Haldusakti õigusvastasusest sõltumatu kehtivus on reeglits ka Saksa õiguses.⁶² Senikaua kuni ei ole täidetud HMS §-s 61 sätestatud kehtivuse lõppemise eeldused, omab ka õigusvastane haldusakt õigusjõudu ehk on selle adressaadile täitmiseks kohustuslik, tuues reguleeritava õigussuhte subjektidele kaasa õiguslikke tagajärgi. Seejuures on oluline märkida, et haldusakti õigusvastaseks tunnistamine ei kohusta ka akti välja andnud haldusorganit seda ise kehtetuks tunnistama ega loo kohustust haldusakt tagasitäita. Seega kehtib teenistusest vabastamise aluseks olev õigusvastane otsustus, mida ei ole vaidlustusorgani poolt kehtetuks tunnistatud, sõltumata oma õigusvastasusest ning seda tuleb täita.

Õiguskirjanduses peetakse haldusakti adressaati koormava haldusakti vaidlustamisel asjakohaseks ja efektiivseks RVastS § 3 lg 1 ja HKMS § 37 lg 2 p 2 alusel esitatavat nõuet, kuna tühistamisnõude rakendamise kaudu on võimalik murda vaidlustatava haldusakti

⁶¹ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 343.

⁶² H. Mauer, Haldusõigus. Juura, Tallinn 2004, lk 161.

õiguslik siduvus.⁶³ Haldusakti tühistamisel kaotab vaidlusalune haldusakt kehtivuse, mis tähendab, et haldusakt ei too enam reguleeritava õigussuhte subjektidele kaasa aktiga ettenähtud õiguslikke tagajärgi. Seejuures on oluline see, et õiguskaitsemenetluses tunnistatakse haldusakt kehtetuks algusest peale, st nagu ei oleks seda kunagi antudki.⁶⁴ Teenistusest vabastamise kohta antud õigusvastase otsustuse õiguslik toime lõpeb seega alles selle otsuse kehtetuks tunnistamisel.

Kuigi teenistusest vabastamise aluseks olev otsus on selle adressaadi jaoks igal juhul koormav, lõpetades seni kestnud õigussuhtest tulenevad õigused, on avaliku teenistuse seadus välistanud üldjuhul⁶⁵ ametniku võimaluse taotleda tema suhtes antud teenistusest vabastamise otsustuse tühistamist. Olukorras, kus teenistusest vabastatud ametnik leiab, et ametiasutus on tema teenistusest vabastamisel rikkunud seadusest tulenevaid nõudeid, mistõttu on vabastamise aluseks olev otsustus õigusvastane, on isikul ATS § 105 lg 1 kohaselt õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist.

Nimetatud nõue on eelkõige suunatud ametniku enese rehabiliteerimise eesmärgi saavutamisele. Teenistusest õigusvastase vabastamise käskkirjaga saabub selle adressaadile alati negatiivne mõju, mis jääb kestma ka peale ametiasutuse haldustegevust. Näiteks olukorras, kus ametnik on õigusvastaselt teenistusest vabastatud distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu, on ametnikul õigustatud huvi, et ametist vabastamine tunnistataks õigusvastaseks, kuna vabastamise aluseks olev käskkiri mõjutab eelduslikult tema võimalusi uue töökoha leidmisel. Uuele ametikohale kandideerides on ametiasutusel õigus tutvuda ametniku teenistuslehega⁶⁶, mis kajastab muuhulgas andmeid selle kohta, mis alusel isik on varasemalt teenistusest vabastatud.

ATS § 105 lg 1 alusel esitatavaid nõudeid, sh tuvastusnõuet on tulenevalt HKMS § 4 lg-st 1 pädev menetlema halduskohus. Halduskohtus toimuva menetluse ülesanne on eelkõige kaitsta

⁶³ I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – Juridica 1998, nr 10, lk 519.

⁶⁴ A. Aedmaa. Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine. – Õiguskeel 2001, nr 5, lk 34.

⁶⁵ Avaliku teenistuse seaduse § 105 lõike 4 kohaselt on teenistusest vabastamise käskkiri tühistamisnõudega vaidlustatav. Tegemist on erisättega ATS § 105 lõike 1 osas.

⁶⁶ Teenistusleht kajastab ametniku teenistuskäigu andmeid, sealhulgas võimalikke teenistusest vabastamise aluse formuleeringuid ning distsiplinaarkaristusi, mille üle peab arvestust ametiasutus, kus ametnik on teenistuses. ATS § 124 lõike 1 ja 2 kohaselt on ametiasutused kohustatud pidama teenistuslehtede pidamist viie aasta jooksul alates 1. aprillist 2013 ametnike osas, kes jätkasid pärast uue avaliku teenistuse seaduse jõustumist teenistust ametnikuna ning isikute osas, kelle ametikoht muutus uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisel töökohaks. Kohustus laieneb ka nende isikute osas, kes uue regulatsiooni kohaselt ei tööta enam ametiasutuses, kuid varasemalt olid nad teenistusse võetud ametnikuna.

tõhusalt haldusvälise isiku õigusi võimaliku õigusvastase tegevuse eest avaliku võimu volituste kasutamisel ja riigivõimu omavoli eest. Nimetatud ülesande raames tasakaalustab halduskohus täidesaatvat võimu, teostades kohtulikku kontrolli avaliku võimu teostamise õiguspärasuse üle ning kaitstes ühtlasi õigusrahu.⁶⁷

Õigusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamise aluseks on vaidlustatud haldusakti õigusvastasus.⁶⁸ PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest lausest tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab muu hulgas, et riigivõimu kasutamiseks peab olema õiguslik alus põhiseaduses või selle alusel vastu võetud ja sellega kooskõlas olevas seaduses või muus õigusaktis.⁶⁹ Tuvastamisinõude korral kontrollitakse seega, kas haldusorgan on täitnud haldusakti andmisel seaduses sätestatud tingimusi või mitte.⁷⁰ Isikute õiguste tagamisel tuleb halduskohtul hinnata avaliku võimu kandja väidetavalt õigusvastase haldusakti õiguspärasust selle andmise aja seisuga. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Lisaks nimetatud seaduses sätestatud tingimustele peab teenistusest vabastamise kohta antud otsustus vastama ka ATS §-st 103 tulenevatele nõuetele.

Õiguskirjanduses eristatakse haldusakti formaalset õiguspärasust ja materiaalselt õiguspärasust. HMS §-st 54 tulenevalt peab õiguspärane haldusakt vastama nii vormilise kui ka sisulise õiguspärasuse nõuetele. Haldusakt on formaalselt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmisel ajal kehtinud menetlusreegleid ja vorminõudeid järgides ning sisaldab õiguslikke ja faktilisi põhjendusi. Haldusakti motivatsioon on eelkõige vajalik, et isik, kellele akt on adresseeritud, mõistaks, kas tema õiguste võimalik riivamine on toimunud seaduslikult. Sealjuures peavad põhjendused olema piisavad selleks, et isikul oleks vajadusel võimalik kaitsta oma õigusi. Haldusakti sisu määrab kindlaks põhjenduse ulatuse, sest mida rängem on isiku õiguste ning vabaduste riive, seda põhjalikumalt peavad olema esitatud riive aluseks olnud faktilised ning õiguslikud asjaolud.⁷¹ Töö autori hinnangul tagavad piisavad haldusakti põhjendused põhiseaduse §-st 14 ja 15 tuleneva tõhusa

⁶⁷ I. Pilving (toim.). Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06.-14.10.2011, lk 15.

⁶⁸ RKHKo 25.02.2010, 3-3-1-100-09, p 19.

⁶⁹ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 9.

⁷⁰ RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10, p 19.

⁷¹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001, VIII, lk 533.

kaebeõiguse reaalset teostamist. Teadmata akti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid.⁷²

Haldusakti materiaalse õiguspärasuse eelduseks on haldusakti kooskõla kehtivate seaduste ja määrustega. Haldusakt peab vastama selle andmisel kehtinud regulatsioonile. Seega seaduse hilisem muutmine ei muuda üldjuhul kehtivat haldusakti õigusvastaseks.⁷³ Samuti peab haldusakt tuginema õiguslikule alusele, olema proportsionaalne ja kaalutlusvigadeta, et olla õiguspärane.

HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud ning sama paragrahvi lg 3 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Ametnikule distsiplinaarkaristuse määramisel ja karistuse valikul on ametiasutusel lai otsustusdiskretsiooni, mis tähendab, et ametiasutusel on võimalik ise otsustada, kas on vajalik määrata ametnikule distsiplinaarkaristus ning kui, siis milline. Kohtupraktikas on asutud seisukohale, et igale distsiplinaarsüüteo ei pea alati järgnema karistus. Samuti on Riigikohtu praktikas järjekindlalt väljendatud seisukohta, et teenistusest vabastamine, kui rangeim distsiplinaarkaristuse määramine, eeldab alati väga hoolikat põhjendamist ning see ei ole automaatne tagajärg isegi juhul, kui avaliku teenistuse seadus näeb põhimõttelise võimalusena ette teenistusest vabastamise kohaldamist. Ametiasutuse juhil on võimalik kaaluda rikkumisega seotud asjaolusid, rikkumise raskust, ametniku süü suurust, tema töökoormust, varasemat käitumist ja teenistuskohustuste täitmist ning leida kaalumise tulemusel, et konkreetsel juhul ei ole teenistuja karistamine distsiplinaarkorras vajalik. Vastavate kaalutluste puudumisel ei ole ametiasutuse valitud distsiplinaarkaristuseni jõudmise arutluskäik jälgitav, mistõttu ei saa kohus veenduda, kas täidesaatev võim distsiplinaarkaristuse määramisel on kaalutlusõigust sisuliselt üldse teostatud, milliseid asjaolusid on kaalumisel arvestatud ja kas need olid asjakohased.⁷⁴

Seega on distsiplinaarkaristusena määratud teenistusest vabastamise käskkiri, millest ei selgu asjaolud ja kaalutlused, millele ametiasutus on käskkirja andmisel tuginenud. Sealjuures on

⁷² A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu 2004, lk 300.

⁷³ H. Maurer, Haldusõigus. Juura, Tallinn 2004, lk 154.

⁷⁴ RKHKo 10.04.2013, 3-3-1-14-13, p 13, RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p 28.

põhjendused karistuse määramise vajalikkuse ja karistuse valiku kohta vastuolus HMS §-st 56 tulenevate põhjendamisreeglitega ning seega on käskkiri formaalselt õigusvastane.

Nii on Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses haldusasjas nr 3-3-1-13-11 leidnud, et teenistusest vabastamise otsus, kui määratud distsiplinaarkaristus, on kaalutlusvigadega ning nõuetekohaselt motiveerimata, mistõttu see on formaalselt õigusvastane, kuna distsiplinaarkaristuse määramise aktis puudusid kaalutlused ja põhjendused karistuse valiku osas ehk miks valiti distsiplinaarkaristuseks just kõige rangem karistus. Kohus heitis ametiasutusele ette, et kuigi distsiplinaarkaristuse määramise ühe õigusliku alusena oli märgitud distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte, ei selgunud vaidlustatud käskkirjast, millises mahus ja ulatuses kujutab selles märgitu distsiplinaarkaristuse käskkirja kaalutlusi ja põhjendusi.⁷⁵

Olukorras, kus distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes on esitatud ettepanek leebema karistuse kui teenistusest vabastamine kohaldamiseks, tuleb karistuse määrajal valiku tegemisel selgitada, miks ei peeta sellist ettepanekut karistuse valikul sobivaks. Riigikohus osundas, et kuigi distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes esitatud ettepanek karistuse osas ei ole karistuse määrajale siduv, ei ole antud olukorras viide üksnes distsiplinaarsüüteo raskusele piisav, et seda karistuse määramisel arvestamata jätta. Seega ei olnud kohtul võimalik kontrollida, milliseid asjaolusid karistusevalikul oli arvestatud ning kas kaalutlused olid asjakohased või mitte. Sellest tulenevalt asus Riigikohus seisukohale, et teenistusest vabastamise käskkiri on olulise kaalutlusveaga ning nõuetekohaselt motiveerimata.⁷⁶

Riigikohus on oma praktikas andnud õigusliku hinnangu ka v.ATS § 116 lg 1 alusel toimunud teenistusest vabastamisele, analüüsides nimetatud sätte sisu. Olukorras, kus ametnik on teatud perioodi jooksul viibinud haiguslehel, ei ole ametiasutusel automaatselt kohustust kohaldada v.ATS § 116 lg-s 1 sätestatud õiguslikku tagajärge haiguslehele viibinud ametniku suhtes ehk isik teenistusest vabastada. Nimetatud sätte sõnastuse ja mõttega oleks vastuolus, kui sättes nimetatud ajavahemiku jooksul haiguslehel viibimist kalendriaasta jooksul viiks alati ametniku teenistusest vabastamiseni. Riigikohus on v.ATS § 116 lg 1 analüüsimisel sedastanud, et enne igakordset nimetatud sätte kohaldamist peab ametiasutus välja selgitama, millised on väljavaated teenistussuhte jätkamiseks sama ametnikuga. Olukorras, kus teenistusest vabastamise aluseks olevas käskkirjas on viide üksnes pikaajalisele

⁷⁵ RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11, p 10.

⁷⁶ Samas, p-d 10 ja 11.

töövõimatusele ning millest ei nähtu, et asutus oleks püüdnud selgusele jõuda, kas vabastamine on vajalik, ega hinnanud ametniku teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele, on teenistusest vabastamise aluseks olev käskkiri formaalselt õigusvastane, kuna esinesid olulised põhjendamispuudused.⁷⁷

Riigikohus leidis samas asjas - erinevalt alama astme kohtutest, et ametiasutus on teenistusest vabastamise akti andmisel eksinud ka sisuliselt ning vaidlustatav käskkiri on lisaks formaalsele õigusvastasusele ka materiaalselt õigusvastane. Ametniku pikaajalisest töövõimetusel tingitud teenistusest vabastamisel korral tuli ametiasutusel arvestada, et vabastamine oli v.ATS § 119 lg 2 kohaselt lubatud üksnes ajal, mil isik oli veel haiguslehel. Antud kaasuse puhul vabastati ametnik, kes viibis haiguslehel perioodil 19.-30. august 2010, Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 30. augusti 2010 käskkirjaga nr 457-k ametist alates 31. augustist 2010. v.ATS § 119 lg 4 kohaselt tuli ametnik vabastada ametist vabastamise aluseks olevas dokumendis märgitud päevast alates. Tulenevalt nimetatud sättest ja Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 30. augusti 2010 käskkirjast nr 457-k oli seega ametniku teenistusest vabastamise kuupäevaks 31. august 2010, mis tähendab, et ametnik vabastati haiguslehe lõppemisele järgnenud päeval. Seega oli konkreetses haldusasjas teenistusest vabastamise aluseks olev haldusakt vastuolus v.ATS § 119 lg-s 2 sätestatuga ning ametnik vabastati teenistussuhtest õigusvastaselt.⁷⁸

Nimetatud haldusasjas esitas riigikohtunik Tõnu Anton eriarvamuse, olles seisukohal, et ametniku teenistusest vabastamise päev on teenistuse viimane päev ning konkreetse kaasuse asjaolusid arvestades oli kaebaja teenistuse viimane päev 30. augustil 2010 ning 31. augustil ja järgnevatel päevadel puudus kaebajal ametiasutusega teenistussuhe.⁷⁹ Töö autor nõustub siinkohal Riigikohtu kolleegiumi enamuse seisukohaga, et kaebaja teenistuse viimane päev, 31. august 2010, oli ühtlasi päev, millal teenistussuhe lõppes. Eriarvamuse autor on ekslikult lähtunud eeldusest, et kaebaja viimane teenistuse päev oli 30. augustil 2010, millest tingituna lõppes ka teenistussuhe samal kuupäeval. v.ATS § 119 lg 4 sätestab selgelt ja üheselt mõistetavalt, et ametnik vabastatakse teenistusest vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast. Seega on seaduseandja näinud ette konkreetse, seadusest tuleneva päeva, millal teenistussuhe lõpeb ning mis hetkest loetakse isik teenistusest vabastatuks.

⁷⁷ RKHKo 19.01.2012, 3-3-1-83-11o, p 15.

⁷⁸ Samas, p-d 11 ja 14.

⁷⁹ Vt Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas 3-3-1-83-11.

Riigikohus on oma varasemas praktikas sedastanud, et seaduseandja on teadlikult soovinud ammendavalt koondada teenistusvaidlusi puudutava regulatsiooni avaliku teenistuse seadusesse, mistõttu tuleb teenistusvaidlusi puudutavas osas kaebeõiguse kontrollimisel lähtuda avaliku teenistuse seaduses sätestatud nõuetest.⁸⁰ Kuigi Riigikohus põhjendas oma vastavat seisukohta ka asjaoluga, et avaliku teenistuse seadus nägi teenistussuhetes antud haldusaktide vaidlustamise osas võrreldes halduskohtumenetluse seadustikuga ette erinevad tähtajad, on Riigikohtu seisukoht ka uue avaliku teenistuse seaduse rakendamise ajal asjakohane. Töö autor asub sellisele seisukohale eelkõige tulenevalt ATS § 105 lg-te 1, 2 ja 4 sõnastusest, mis näeb võrreldes riigivastutuse seaduse ja halduskohtumenetluse seaduses sätestatuga ette eriregulatsiooni, mistõttu ei ole muud HKMS § 37 lg-s 2 nimetatud nõuded antud olukorras võimalikud.

Seega ei kohaldu ATS § 105 lg 1 alusel esitatava tuvastamisnõude korral HKMS § 45 lg-st 2 tulenevad kaebeõiguse piirangud (HKMS § 45 lg 2). Seejuures peab töö autor vajalikuks märkida, et kui ATS § 105 alusel esitatava kaebuse lubatavust tuleks siiski kontrollida halduskohtumenetluse seadustiku alusel, siis ei ole töö autor antud juhul veendunud, et nimetatud säte kitsendaks ametniku õigust esitada halduskohtule tuvastamiskaebust. Ametnikul on kaebeõigus tuvastamisnõude esitamiseks, kui ta leiab, et tema teenistusest vabastamisel on ametiasutus eksinud ning vabastamise aluseks olev haldusakt on õigusvastane. Ametniku õiguste riivet saab sellises olukorras, teenistusest vabastamisel, alati jaatada.

Tuvastamisnõude esitamine on teenistusest vabastatud ametniku õiguste kaitse jaoks vajalik, et teha kindlaks ametiasutuse võimalikud minetused teenistusest vabastamise otsuse andmisel. Tuvastamisnõude sisulisel läbivaatamisel annab kohus hinnangu vabastamise aluseks oleva otsuse õiguspärasuse kohta.

Nagu eelpool välja toodud, tähendab halduskohtus teenistusest vabastamise aluseks oleva haldusakti õigusvastasuse tuvastamine seda, et haldusaktist tulenevad õiguslikud tagajärjed jäävad õigussuhte pooltele siduvaks, kuid ametnikul tekib õigus nõuda kahju hüvitamist selle eest, et ametiasutus on ta ametist vabastanud õigusvastaselt. Seega on seaduseandja sidunud teenistusest vabastamise käskkirja õigusvastasuse fakti täiendavate õiguslike tagajärgedega.

⁸⁰ RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10, p 13.

Kuigi töö autor on seisukohal, et tuvastamisnõue on vajalik isiku õiguste rikkumise tuvastamiseks, siis ei ole tegemist siiski efektiivse õiguskaitsevahendiga. Ametniku teenistusest vabastamisel riivatakse PS §-st 29 tulenevat õigust vabalt valida töökohta ning PS-st 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Üksnes nimetatud põhiõiguste rikkumise tuvastamine ei taga ametniku õigust efektiivsele õiguskaitsele. Kohtu poolt õigusvastase ametist vabastamise tuvastamine ei kõrvalda PS § 19 ja 29 tulenevaid põhiõiguste rikkumisega kaasnevaid tagajärgi.

3.2. Teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue

Olukorras, kus halduskohus tuvastab isiku tuvastamisnõude alusel, et tema teenistusest vabastamine on toimunud õigusvastaselt, on isikul tulenevalt ATS § 105 lg 1 esimesest lausest õigus teenistusest vabastamise aluse muutmisele. Töö autor on seisukohal, et ka teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue on suunatud rehabiliteerivate eesmärkide saavutamisele.

Halduskohtutel ei ole halduskohtumenetluse seadustikust tulenevat volitust täidesaatva võimu asemel kujundada õigussuhteid ehk halduskohtul ei ole volitust anda vaidluse esemeks oleva õigussuhte pooltele siduvaid haldusakte või muuta neid. Avaliku teenistuse seadus on halduskohtumenetluse seadustiku suhtes eriseaduseks. Seaduseandja on pidanud võimalikuks teatud õigussuhetes tekkinud vaidluste korral halduskohtule esitatavate nõuete ja kohtu volituste ringi modifitseerida.⁸¹ Seega, kuigi HKMS § 5⁸² ei sätesta halduskohtu volitust kaebuse rahuldamisel muuta vaidlustatavat haldusakti, on halduskohtul sellise nõude osas otsuse tegemiseks volitus tulenevalt ATS §-st 105 lg-st 1.

Kuigi praktikas esitatakse ATS § 105 lg 1 alusel tuvastamisnõue ühes teenistusest vabastamise aluse muutmise nõudega, on teenistusest vabastamise aluseks oleva haldusakti muutmise nõue selles sisalduva aluse osas seatud sõltuvusse akti õigusvastasuse tuvastamisega halduskohtu poolt. Seega on teenistusest vabastamise aluse muutmise nõude lubatavuse eelduseks teenistusest vabastamise aluseks oleva otsustuse õigusvastasus.

⁸¹ K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, lk 48

⁸² HKMS § 5 lõike 1 kohaselt on halduskohtul kaebuse rahuldamisel õigus otsuse resolutsioonis tühistada haldusakt osaliselt või täielikult; kohustada haldusakti andma või toimingut tegema; keelata haldusakti andmine või toimingu tegemine; mõista välja hüvitis avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju eest; teha ettekirjutus haldusakti või toimingu tagajärgede kõrvaldamise kohta; teha kindlaks haldusakti tühisus, haldusakti või toimingu õigusvastasus või avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav faktiline asjaolu.

Menetlusökonoomia põhimõttest tulenevalt on töö autor aga seisukohal, et teenistusest vabastatud ametniku käitumine kirjeldatud viisil on põhjendatud. Ei ole mõistlik kohustada teenistusest vabastatud ametnikku pöörduma kohtusse mitmel korral: esiteks taotlusega tuvastada teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse õigusvastasus ning alles seejärel, kui kohus on isiku vastava taotluse lahendanud tema suhtes positiivse tulemusega, lubada taotleda teenistusest vabastamise aluse muutmist. Üksteisega faktiliselt ja õiguslikult seotud nõuded tuleb lahendada ühe menetluse raames.

HMS § 60 lg 2 teise lause kohaselt ei ole haldusakti põhjendustel, selle osal ja muudel vormistuslikel elementidel iseseisvat õiguslikku tähendust, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimetatud sätte osas on erisättteks ATS § 102, mis omistab olulise tähenduse ametniku teenistusest vabastamise alusele, mistõttu peab teenistusest vabastamise otsus lisaks teenistussuhte lõpetamisele tegema siduvalt kindlaks ka vabastamise aluseks olevad õiguslikud ja faktilised asjaolud.

Teenistusest vabastamise aluseks olev otsus võib sisaldada ebaõigeid asjaolusid ja delikaatseid isikandmeid, näiteks isiku tervislik seisund ning tuua seetõttu otsuse adressaadi jaoks kaasa muid kahjulikke õiguslikke tagajärgi lisaks teenistusest vabastamisele. Sellest tulenevalt on seaduseandja pidanud põhjendatuks anda ATS § 105 lg 1 lausega 1 halduskohtule erivolitus teenistusest vabastamise aluse muutmiseks.

ATS §-des 90-97 sätestatakse alused, millele tuginedes on ametiasutusel võimalik omaalgatuslikult ametnik teenistusest vabastada. Võimalikud teenistusest vabastamise alused on: koondamine (ATS § 90); katseaja ebarahuldavad tulemused (ATS § 91); ettenägematute asjaolude ilmnemine (ATS § 92); ametniku töövõime vähenemine (ATS § 93); distsiplinaarsüüteo toimepanemine (ATS § 94)⁸³; teenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemine (ATS § 95); koostöö mittelaabumine (§-d 96, 97)

Haldusakti muutmise taotluse rahuldamisel tunnistatakse haldusakt kehtetuks osaliselt. Seejuures on muutmine võimalik ka selliselt, et muudetavale haldusaktile lisatakse täiendav regulatsioon või täiendav regulatsioon tuleb muudetava osa asemele.⁸⁴ Seega ametniku teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse muutmine toimub selliselt, et muudetava otsuse

⁸³ Distsiplinaarsüüteo eest karistatakse ATS § 70 p 3, § 74 lg 4 ja § 94 alusel teenistusest vabastamisega, kui teenistuskohustuste rikkumine oli oluline.

⁸⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 374.

õigusvastase resolutiivosa ja põhjenduste asemele tuleb täiendav regulatsioon ehk antud juhul uus õiguslik alus ametniku teenistusest vabastamiseks.

Töö autor osutab, et kui halduskohus tuvastab halduskohtumenetluse käigus, et ametnik on teenistusest vabastatud õigusvastaselt, tekib olukord, kus ametist vabastamise õiguslik alus on ära langenud, kuid tulenevalt kehtivast regulatsioonist on teenistussuhte jätkumine ametiasutuse ja teenistusest vabastatud ametniku vahel välistatud. Selleks, et kõrvaldada õiguslikku ebaselgust seoses õigusvastaselt vabastatud ametniku õigusliku staatusega ja viia tegelik olukord vastavusse kehtiva regulatsiooniga, on vajalik, et kohus ise vahetult reguleeriks vaidlusesemeks olevat teenistussuhet, lõpetades õigussuhte teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametniku taotletud alusel. Seega ei ole teenistusest vabastamise aluse muutmine vajalik üksnes kaebaja õiguste kaitseks, vaid ka vaidluse esemeks oleva õigussuhte reguleerimiseks ning halduse seaduslikkuse tagamiseks.

Teenistusest vabastamise aluse muutmise nõude lahendamisel tuleb silmas pidada, et halduskohus ei saa muuta teenistusest vabastamise aluseks olevat otsust selles sisalduva vabastamise aluse osas ametniku taotletud viisil, kui kohtuotsuse ajal kehtiv õigus seda ei võimalda.⁸⁵ Töö autori hinnangul tuleb ennekõike uue teenistusest vabastamise alusena kõne alla vabastamine ametniku omal soovil ning koondamine, seda eelkõige olukorras, kus ametiasutus on tegelikkuses eksisteerinud koondamissituatsioonis vabastanud ametniku mõnel muul avaliku teenistuse seaduses sätestatud alusel. Avaliku teenistuse seadus ei piira teenistussuhte lõpetamist ametniku algatusel, seega ametist vabastamine ametniku omal soovil on võimalik igas situatsioonis, kui ametnik vabastatakse teenistusest õigusvastaselt.

TKindlS § 6 lg 2 p 2 kohaselt ei ole töötuskindlustushüvitisele õigust kindlustatul, kelle viimane teenistussuhe lõppes ATS § 94 alusel distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamisega. Seega olukorras, kus ametnik on õigusvastaselt distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu teenistusest vabastatud, on seaduseandja välistanud vabastatud ametniku õigus saada töötuskindlustuse seaduse alusel töötuskindlustushüvitist. Seeläbi piiratakse ametniku põhiseaduse §-st 32 tulenevat omandiõigust, kuna õigus töötuskindlustushüvitistele on rahaliselt hinnatav õigus, olles omandiõiguse esemelises kaitsealas. Ametniku õiguste kaitseks on sellisel juhul kohaseks nõudeks teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue. Töö autori hinnangul on tegemist antud situatsioonis efektiivse õiguskaitse vahendiga, mis vastab Põhiseaduse § 14 ja § 15 tulenevatele nõuetele üksnes juhul, kui ametnik vabastatakse

⁸⁵ RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10, p 14.

teenistusest muul alusel kui ATS § 87. TKindlS § 6 lg 2 p 1 välistab ametniku, kes lõpetas teenistussuhte omal algatusel, õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Tegemist on põhjendatud regulatsiooniga, kuna võimalik töötuks jäämine on tingitud ametniku enda soovist, mitte ametiasutuse tegevusest.

Olukorras, kus ametnik vabastati teenistusest muul alusel kui ATS § 90, sealjuures oli ametist vabastamine õigusvastane ning tegelikkuses esines koondamissituatsioon, kuid ametiasutus ekslikult või pahatahtlikult eiras seda, on vabastatud ametnikul õigus taotleda vabastamise aluse muutmist selliselt, et ta loetaks teenistusest vabastatuks koondamise tõttu. Seeläbi tekib ametnikul õigus mitmetele hüvitistele, mille eesmärk on lisaks palga kompenseerimisele toetada ka moraalselt vabastatud ametnikku seoses ametikoha kaotamisega.⁸⁶

ATS § 102 lg 1 kohaselt on teenistusest vabastatud ametnikule ette nähtud hüvitis ühe kuu keskmise palga ulatuses, kui ametniku teenistusest vabastamise aluseks on koondamine. Keskmise palga arvutamisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009 määrusest nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“.⁸⁷ Kuigi määrus viitab töölepingu seadusest tulenevale mõistele „töötasu“, on määrus siiski kohaldatav ka teenistussuhetes, kuna mõiste „töötasu“ võrdsustatakse nimetatud määruse tähenduses mõistega „palk“ avaliku teenistuse seaduse tähenduses.⁸⁸

ATS § 102 sätte puhul on tegemist erisättega, mis näeb ametnikule teenistusest vabastamise hüvitise ette üksnes juhul, kui teenistusest vabastamine on toimunud koondamise tõttu. Seega olukorras, kus ametnik on ametist õigusvastaselt vabastatud mingil muul alusel kui ATS § 90, ei teki ametnikul õigust teenistusest vabastamise hüvitisele. Seejuures on oluline rõhutada, et teenistusest vabastamine koondamise tõttu on võimalik ka ametniku soovil, kui ametijuhendit muudetakse ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut ja ametnik ei ole seda andnud (ATS § 90 lg 2).

Koondamise tõttu teenistusest vabastamisel on ametnikul õigus saada hüvitist ka töötuskindlustuse seaduses ette nähtud tingimustel ja korras (ATS § 102 lg 2). Töötuskindlustuse seaduse § 14² lg 1 kohaselt makstakse ühekordset kindlustushüvitist

⁸⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 299

⁸⁷ Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord. - RT I 2009, 31, 193.

⁸⁸ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 90.

koondamise korral ametnikule, kelle teenistusstaaz on kestnud: 1) viis kuni kümme aastat – ühe kuu keskmise palga ulatuses; 2) üle kümne aasta – kahe kuu keskmise palga ulatuses.

Kui ametist on koostöö mittelaabumise tõttu vabastatud ministeeriumi kantsler või maavanem on teenistusest vabastamise hüvitise suurus isiku põhipalk ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk. Hüvitise suuruse määramisel on arvestatud, et see tasakaalustaks kantsleri teenistussuhte ebastabiilsust.⁸⁹ Eeltoodust tulenevalt on töö autor seisukohal, et ametnikul, kes on teenistusest vabastatud õigusvastaselt mõnel muul alusel kui ATS § 90, kuid reaalselt eksisteeris õiguslik olukord ametniku teenistusest vabastamiseks koondamise sätete alusel, on oma õiguste kaitseks sellises olukorras olemas efektiivne heastamismeede.

Samas tuleb tähele panna, et kui koondamise alusel ametniku teenistusest vabastamine tunnistatakse halduskohtus toimuva menetluse käigus õigusvastaseks ning isiku taotlus teenistusest vabastamise aluse muutmiseks rahuldatakse, tekib olukord, kus ametiasutusel on teoreetiliselt õigus vabastatud ametnikult nõuda tagasi ATS § 102 lg 1 alusel makstud hüvitis. Avaliku teenistuse seadus sellist tagastusnõuet ette ei näe, kuid tulenevalt RVastS § 22 lg-st 3 on ametiasutusel sellises situatsioonis õigus teenistusest vabastatud ametnikule makstud koondamishüvitis tagasi nõuda alusetu rikastumise sätete alusel. Töö autori hinnangul ei ole aga sellise nõude esitamine põhjendatud, kuna hüvitise eesmärk ei ole üksnes hüvitada sissetuleku kaotust, vaid ka ametiasutuse toimepandud ülekohut. Samuti ei ole tagastusnõue otstarbekas põhjusel, et ATS § 102 lg 1 toodud hüvitise suurus, ametniku ühe kuu keskmine palk ehk sissenõudmisest tekkiv kasu, on võrreldes tagastamisnõude esitamisega kaasnevate kulude ja koormusega võrdlemisi väike.

Koondamishüvitise tagasinõudmise õigus tekib ka Töötukassal olukorras, kus koondamise tõttu ametist vabastatud ametnik on esitanud Töötukassale taotluse kindlustushüvitise maksmiseks ning seejärel esitanud halduskohtule ATS § 105 alusel kaebuse, mida halduskohus peab põhjendatuks ja rahuldab. TKindIS § 14² lg 1 ja § 14⁴ lg 1 kohaselt määrab Töötukassa kindlustushüvitist taotlevale isikule kindlustushüvitise koondamise korral sõltuvalt tööstaažist kas ühe või kahe kuu keskmise töötasu ulatuses. Nimetatud sätte § 46 lg 1 kohaselt on nõuab Töötukassa õigusliku aluseta määratud ja makstud koondamishüvitise teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikult tagasi. Tegemist on imperatiivse normiga, mis ei anna Töötukassale diskretsiooni kaaluda tagastusnõude esitamist.

⁸⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 298.

Riigikohus on asjas nr 3-3-1-75-05 analüüsinud olukorda, kus ametnikku teavitati koondamisest ning seejuures pakuti talle tulenevalt v.ATS § 116 lg-le 3 võimalust asuda teisele ametikohale, milleks tuli ametnikul sama sätte kohaselt väljendada selget nõusolekut. Kuigi ametnikult nõusolekut ei saadud, nimetas ametiasutus ta uuele pakutud ametikohale. Kuna üleviidud ametnik uuele ametikohale ei ilmunud ja ametiasutus käsitas seda omavolilise teenistusest lahkumisena ning distsiplinaarsüüteona v.ATS § 84 p 1 tähenduses, karistati teda teenistusest puudumise eest distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega. Riigikohus asus otsuses seisukohale, et koondamise olukorras saab ametniku teisele ametikohale üleviimine toimuda üksnes ametniku nõusolekul. Kuigi teenistusest vabastamine vormistatakse teenistusse võtmise õigust omava isiku või ametiasutuse haldusaktiga ja teenistusse mitteilmumist ei saa õigustada isiku subjektiivse arusaamaga oma teenistussuhte olemasolust või selle puudumisest, jõudis Riigikohus järeldusele, et distsiplinaarsüüteo koosseis ei olnud täidetud. Ametnikul ei saanud õigusvastase uuele ametikohale nimetamise akti alusel tekkida kohustust teenistusülesannete täitmiseks, mille täitmata jätmisega saanuks kaasneda distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine. Riigikohus sedastas, et teenistusest vabastamise aluseks olev käskkiri on materiaalselt õigusvastane. Kuna ametniku teenistusest vabastamine distsiplinaarkaristusena toimus ebaseaduslikult rahuldas Riigikohus kaebaja tühistamisnõude vabastamise aluseks oleva otsuse tühistamiseks ning tunnistas teenistussuhte lõppenuks v.ATS § 116 lg 1 alusel koondamise tõttu.⁹⁰

Hiljutises Tartu Halduskohtu haldusasjas nr 3-13-1559⁹¹ selgitas kohus, et töötajate distsiplinaarvastutuse seadus (TDVS) § 6 lg 1 sisaldab distsiplinaarkaristuse määramiseks kahte tähtaega – ühe- ja kuuekuuline –, millest esimese kulgemine sõltub võimaliku süüdlase juhi teadasaamisest, samas teine on seatud sõltuvusse üksnes objektiivselt võimaliku distsiplinaarsüüteo kuupäevast. Antud kaasuse puhul ei olnud võimalik tuvastada kindlat kuupäeva, mil kaebajale etteheidetav distsipliinirikumine toimus, vaid kindla ajaperioodiga – 13. juuli 2012 kuni 21. detsember 2012. Perioodil 27. detsember 2012 kuni 20. juuli 2013 oli ametist vabastatud kaebaja teenistussuhe katkematult peatunud kuni 31. märtsini 2013 v.ATS § 108 p-de 2, 3 ja 8 alusel ning alates 1. aprillist 2013 ATS § 83 p 6 alusel. Sellisel juhul välistas TDVS § 6 lg 3 ja v.ATS § 87 p 1 ühekuulise tähtaja kulgemise. Seevastu kuukuuline tähtaeg on absoluutne ning selle kulgemise osas seadus erisusi ette ei näinud.

⁹⁰ RKHKo 11.01.2006, 3-3-1-75-05, p –d 18 ja 19.

⁹¹ TrtHKo 14.11.2014, 3-13-1559. Otsus ei ole 04.05.2015 seisuga jõustunud. Tartu Ringkonnakohtu menetluses on kaebaja apellatsioonkaebus, milles kaebaja vaidlustab Tartu Halduskohtu otsust osas, milles kohus mõistis kaebajale välja hüvitise tema ühe kuu keskmise palga ulatuses. (Otsuse koopia on töö autori valduses).

Kohus asus seisukohale, et kaebajale etteheidetavat tegevust ei saa käsitada vältava distsipliinirikumisenä, kuna see eeldaks rikkumise vältamist enam kui viie kuu jooksul. Keelatud teabe edastamise lõpetamisel, lõpeb ka distsipliinirikumine. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegsuse juures oli seega oluline see päev, millal distsipliinirikumine lõppes. Kohus märkis, et vastustajal lasub sellises olukorras kohustus tõendada, et kaebajale etteheidetav tegu kestis kuni 21. detsembrini 2012 või vähemalt 19. detsembrini 2012, arvestades distsiplinaarkaristuse määramise aega.

Kaebajat karistati 19. juuni 2013 käskkirjaga distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega. Antud juhul oli seega distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegsus sõltuvuses sellest, kas distsipliinirikumine lõppes 161-päevase perioodi lõpus või paar päeva enne seda. Kohtu hinnangul on antud asjas eluliselt usutav, et kaebajale omistatud tegevus oli lõppenud enne 161-päevase perioodi lõppu. Kuna kohtus ei leidnud tõendamist, et kaebajale määratud distsiplinaarkaristuse, teenistusest vabastamise, määramisel oleks järgitud TVDS § 6 lg-s 1 sätestatud kuukuulist tähtaega, tingis nimetatud säte vältimatult distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja õigusvastasuse.

Seejuures osutas kohus, et kaebaja teenistusest vabastamine on õigusvastane ka juhul, kui ametiasutus oleks järginud distsiplinaarkaristuse määramise tähtaega. Nähtuvalt distsiplinaarmenetluse toimikust tugines ametiasutus kaebaja ametist vabastamisel ebausaldusväärse tunnistaja ütlustele, mille tõele mittevastavust ei suuda isik tõendada. Seega oli kaebaja ametist vabastamise käskkiri täielikult tõendamata ning seega ka õigusvastane. Eeltoodust tulenevalt rahuldab kohus kaebaja nõude 19. juuni 2014 käskkirja õigusvastasuse tuvastamiseks. Samuti rahuldab kohus kaebaja taotluse teenistusest vabastamise aluse muutmiseks ning luges isiku teenistusest vabastatuks omal soovil ATS § 87 lg 1 alusel.

Ühes varasemas Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses seadis Riigikohus teenistusest vabastamise aluse muutmise nõude rahuldamise sõltuvusse sellest, kas õigusvastaselt ametist vabastatud ametnik realiseeris käskkirjast, millega haldusorgan ise tunnistas teenistusest vabastamise õigusvastaseks ning luges ametniku teenistuses olevaks, tulenevaid õigusi ehk asus teenistuskohustusi täitma.

Nimetatud haldusasja asjaolude kohaselt vabastati ametnik vallavalitsuse pearaamatupidaja ametikohalt 13. märtsist 2007 vallavanema 12. märtsi 2007 käskkirjaga v.ATS § 84 p-de 1, 2

ja 3 ning § 85 lg 1 p 5 alusel distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu. Ametist vabastatud ametnik esitas nimetatud käskkirja peale kaebuse, taotledes käskkirja tühistamist ja kuue kuu keskmise palga suuruse hüvitise väljamõistmist. Vallavalitsus tunnistas 20. aprilli 2007 käskkirjaga ise oma vaidlusaluse 12. märtsi 2007 käskkirja tagasiulatuvalt kehtetuks ning luges vabastatud ametniku vallavalitsuse pearaamatupidajana ametis olevaks. Sellest asjaolust tingituna muutis vabastatud ametnik oma kaebust, taotledes vaidlusaluse käskkirja õigusvastasuse tuvastamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ja kuue kuu keskmise palga suuruses hüvitist. Kaebaja märkis täiendavalt, et vabastamise aluse muutmise nõue jäi ekslikult esialgsest kaebusest välja ning et ta ei ole algusest peale soovinud teenistusse ennistamist.⁹²

Riigikohtus oli vaidlus selle üle, kas kaebaja nõuete ametist vabastamise aluse muutmiseks ja hüvitise väljamõistmiseks esineb õiguslik alus olukorras, kus ametiasutus on tunnistanud teenistusest vabastamise käskkirja pärast selle vaidlustamist tagasiulatuvalt kehtetuks ning lugenud isiku taas teenistuses olevaks. Riigikohus nõustus ringkonnakohtu seisukohaga, et vallavalitsuse 20. aprilli 2007 käskkiri, millega kõrvaldati eelmise ebaseadusliku käskkirja tagajärgi, on kehtiv. Nimetatud käskkiri anti kaebaja kui teenistusvälise isiku suhtes, sealjuures eelnevalt välja selgitamata, kas isik nõustub teenistussuhte taastamisega. Riigikohus sedastas, et sellise käskkirja alusel tekkis kaebajal küll õigus naasta teenistussuhtesse, kuid kuna ta ei olnud oma nõusolekut teenistussuhte taastamiseks andnud, ei saanud tal tekkida teenistusse naasmise kohustust.

Töö autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, et sellise kohustuse pealepanek kaebajale oleks vastuolus avaliku teenistuse seaduse üldise loogika, mis eeldab, et teenistussuhtesse saab asuda mõlema poole nõusolekul.⁹³ Vallavalitsuse 20. aprilli 2007 käskkiri riivab siinkohal kaebaja põhiseaduse §-st 29 tulenevat õigust kutsevabadusele olukorras, kus kaebaja ei soovi teenistussuhte taastamist. Kuna konkreetse haldusasja puhul ei olnud Riigikohtule üheselt selge, kas kaebaja on teenistusse naasnud ehk kas 20. aprilli 2007 käskkirja alusel tegelikkuses teenistussuhe jätkus või kas see on lõppenud, siis ei saanud kohus võtta seisukohta esitatud nõuete rahuldamise osas. Sellest tulenevalt rahuldab Riigikohus kassatsioonkaebuse osaliselt, tühistades ringkonnakohtu otsuse osas, millega jäeti kaebaja nõue vabastamise aluse muutmiseks ja hüvitise saamiseks rahuldamata ning saatis asja

⁹² RKHKo 28.02.2008, 3-3-1-94-07, p-d 1-4.

⁹³ RKHKo 28.02.2008, 3-3-1-94-07, p 14.

tühistatud osas uueks läbivaatamiseks samale ringkonnakohtule.⁹⁴ Töö autori hinnangul kuuluks teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue rahuldamisele olukorras, kus kaebaja ei ole naasnud vallavalitsuse pearaamatupidaja ametikohale ehk siis teenistussuhe lõppes teenistusest vabastamise käskkirjaga ja selles märgitud alusel.

Töö autor on seisukohal, et teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue on efektiivne olukorras, kus teenistusest vabastamise õiguslikul alusel on isiku õigustele iseseisev negatiivne mõju või sellest on sõltuv mingi õigushüve saamine, näiteks õigus töötuskindlustushüvitisele ning aluse muutmisega on võimalik sellest tingitud õigusvastased tagajärjed kõrvaldada.

3.3. Kolme kuu keskmise palga ulatuses hüvitise tasumise nõue

Teenistusest õigusvastase vabastamise korral riivatakse vabastatud ametniku omandiõigust, kuna isik kaotab võimaluse teenida senisel ametikohal sissetulekut.

Avaliku teenistuse seaduse § 105 lg 1 kohaselt on ametnikul, kes vabastati teenistusest õigusvastaselt õigus hüvitisele tema kolme kuu keskmise palga ulatuses. Sama lõike teine lause täpsustab, et kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Seega on ametniku kolme kuu keskmise palga suurune hüvitis üldjuhul kohaldatav rahaline hüvitis õigusvastase teenistusest vabastamise eest.

Töö autori hinnangul on ATS § 105 lg 1 sõnastus koostoimes sama sätte lg-ga 3, mille kohaselt ei kehti lg-s 1 sätestatud hüvitise piir kui vabastamisel on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet, ebaselge ja segadust tekitav. Nimetatud sätteid grammatiliselt tõlgendades saab asuda seisukohale, et ATS § 105 lg 1 viitab hüvitisele, mis mõistetakse välja maksimaalselt kolme kuu keskmise palga ulatuses. Sätete sõnastust saab mõista autori hinnangul selliselt nagu oleks ATS § 105 lg-st 1 tuleneva hüvitise ülemmäär fikseeritud.

Samas ATS § 105 lg 1 teine lause viitab sellele, et kohtul on diskretsioon hüvitise suuruse määramisel ehk kohus võib hüvitise suurust muuta. Kuigi avaliku teenistuse seaduse sõnastus annab aimdust pigem fikseeritud hüvitise ülemmäärast ja võimalusest hüvitist vähendada, siis avaliku teenistuse seaduse juurde kuuluvatest selgitustest tuleneb, et hüvitise määra on kohtul

⁹⁴ RKHKo 28.02.2008, 3-3-1-94-07, p 17.

võimalik nii suurendada kui ka vähendada. Kohtu diskretsiooni olemasolu sellises situatsioonis hüvitise suuruse muutmise osas lähtub kohase hüvitise määramisel proportsionaalsuse printsiibist.⁹⁵ Seejuures jäävad seletuskirja kommentaarid napisõnaliseks osas, mis puudutab väljamõistetava hüvitise suurust ja selle muutmist tingivate mõjude osas, öeldes vaid lakooniliselt, et hüvitise suuruse määramisel arvestatakse teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.⁹⁶ Eelduslikult on sätte üldise sõnastuse eesmärk anda kohtule suur kaalutusõigus hüvitise määramisel, et tagada kõiki asjaolusid arvestades õiglane hüvitis.

Varasemalt kehtinud analoogse sisuga v.ATS § 135 lg 2, mis nägi õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikule ette kuue kuu keskmise palga suuruses hüvitise, ega teised avaliku teenistuse seaduse sätted ei näinud ette aluseid hüvitise vähendamiseks ega selle välja mõistmata jätmiseks. Seega ei ole võimalik ATS § 105 lg-st 1 tuleneva hüvitise suuruse muutmise põhimõtteid sisustada varasema praktika alusel.

Nimetatud sätte alusel välja mõistetava hüvitise iseseisev eesmärk ei ole hüvitada teenistusest vabastamisega kaasneva sissetuleku kaotamine, kuna sätte kohaldamine ei sõltu asjaolust, kas ametniku teenistusest vabastamisega kaasnes isikul palga kaotus või mitte.⁹⁷ Seega ei saa hüvitise suurus sõltuda sissetuleku kaotuse suurusest.

Töölepingu seaduse⁹⁸ (TLS) § 109 lg 1 näeb sarnaselt ATS § 105 lg-le 1 ette hüvitise töö kaotuse eest. Nimetatud sätte kohaselt on tööandjal kohustus maksta töötajale hüvitist töötaja kolme kuu keskmise töötasu ulatuses, kui kohus või töövaidluskomisjon lõpetab töölepingu TLS § 107 lg-s 2 nimetatud juhul. Kohus või töövaidluskomisjon võib seejuures hüvitise suurust muuta, arvestades töölepingu ülesütleamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Töölepingu seaduse praktikas omab töö kaotuse eest ettenähtud hüvitis sama eesmärki, mis töötajale seoses koondamisega makstav hüvitis ehk kindlustab sissetuleku ajaks, kui töötaja otsib uut töökohta.⁹⁹

⁹⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 307; Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE, lk 65. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9> (22.04.2014).

⁹⁶ Samas, lk 65.

⁹⁷ RKHKo 24.10.2000, 3-3-1-45-00, p 3.

⁹⁸ Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35. RT I 12.07.2014, 146.

⁹⁹ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat. Äripäev 2010, lk 96.

Töö autor on seisukohal, et ATS § 105 lg-s 1 nimetatud hüvitisel aga ei saa olla sama eesmärk, mis ametnikule seoses koondamisega makstaval hüvitisel, kuna koondamishüvitise eesmärk on kindlustada sissetulek ajaks, mil ametist vabastatud isik otsib uut töökohta, samas kui halduskohtus teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse õigusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamise ajaks on isikul eelduslikult uus töökoht olemas. Ei ole põhjendatud seada õigusvastaselt töö kaotamise eest saadava hüvitise suurus sõltuvusse uue töö leidmiseks kuluva ajaga.

Töö autori hinnangul on ATS § 105 lg 1 alusel välja mõistetava hüvitise eesmärk heastada materiaalselt teenistusest õigusvastaselt vabastamisega ametnikule kaasnenud negatiivsed tagajärjed, kuna kehtiv avaliku teenistuse seadus ei võimalda õigusvastasele teenistusest vabastamisele eelnenud olukorra taastamist ehk teenistussuhte jätkamist. Töö õigusvastase kaotuse hüvitamiseks on seadusandja näinud ette ametiasutusele kohustuse maksta isikule vastava taotluse esitamisel hüvitist seoses teenistusest õigusvastase vabastamisega.

Siinkohal peab töö autor vajalikuks osutada Riigikohtu varasemale seisukohale seos v.ATS § 135 lg-ga 2, kuna kohtu seisukoht on autori hinnangul asjakohane ka kehtiva regulatsiooni kohaldamisel ja tõlgendamisel. Kohus oli seisukohal, et kuue kuu keskmise palga suuruse hüvitise maksmise kohustus ebaseaduslikult teenistusest vabastamise korral on sanktsioonilise iseloomuga ja seondub ametiasutuse poolt seaduse mittetäitmise või mittenõuetekohase täitmisega. Nimetatud alusel makstavat hüvitust ei saa käsitleda kui saamatajäänud palga kompenseerimist ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametnikule.¹⁰⁰

ATS § 105 lg-s 1 sätestatud hüvitise määr ei ole imperatiivne, vaid pigem eelduslik ning kohus ei ole sellega seotud. Kohase hüvitise täpse suuruse määratlemiseks on kohtule antud ulatuslik kaalutlusruumi, kohtul tuleb hüvitise määramisel igakülgsest hinnata konkreetse teenistussuhte lõpetamise asjaolusid. Seejuures on kohtul kohustus hüvitise suuruse muutmisel esitada motiveeritud ja pooltele mõistetavad põhjendused hüvitise suuruse muutmise vajaduse kohta.

Tartu Halduskohus pidas haldusasjas nr 3-13-1559 põhjendatuks ATS § 105 lg 1 alusel välja mõistetavat hüvitist vähendada, kuigi kaebaja taotles hüvitist rohkem kui kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kaebaja põhjendas suurema kui kolme kuu keskmise palga suuruse hüvitise nõudmist sellega, et lisaks mittevarelisele kahjule on olulisemaks materiaalseks tagajärjeks

¹⁰⁰ RKHKo 24.10.2000, 3-3-1-45-00, p 3.

sissetuleku ning seejärel politseipensioni saamise võimalusest ilmajäämine. Ametiasutuse hinnangul aga ei olnud hüvitise suurendamine põhjendatud, vaid õigustatud oli hüvitise vähendamine või üldse selle välja mõistmata jätmine. Seejuures vastustaja oma seisukohta ei põhjendanud.¹⁰¹

Antud asjas asus kohus seisukohale, et sissetuleku kaotust kui niisugust ei saa ATS § 105 lg 1 alusel hüvitise välja mõistmisel arvestada, sest sissetuleku kaotus on õigusvastase teenistusest vabastamise puhul tagajärjeks eeldatavalt alati. Kohtu hinnangul on tegemist asjaoluga, mida seaduseandja on normi niisugusel kujul vastu võtmisel arvestanud. Kohus osutas, et kaebaja ei ole kohtumenetluse käigus toonud välja ka asjaolusid, millest nähtuks, et ta sai teenistusest õigusvastaselt vabastamise tõttu majanduslikult eriliselt kannatada võrreldes teiste analoogilises olukorras isikutega.

Seoses võimaliku politseipensioni saamisega märkis kohus, et nõustub vastustaja seisukohaga, mille kohaselt kaebaja on sõltumata tema õigusvastasest teenistusest vabastamisest minetanud oma õiguse hüpoteetilisele politseipensionile tulenevalt tema suhtes tehtud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisest 16. detsembril 2013.

Hüvitise vähendamist põhjendas kohus asjaoluga, et kui kaebaja oleks olnud 16. detsembril 2013 teenistuses, siis oleks ta tulnud ametist vabastada ATS § 95 lg 1 alusel tulenevalt ATS § 15 p-st 5 ja politsei ja piirivalve seaduse¹⁰² § 40 p-st 1. Ajal, mil kaebaja õigusvastaselt teenistusest vabastati, oli ta juba sooritanud teod, mille toimepanemise eest ta kriminaalmenetluses süüdi tunnistati. Seega asus kohus tagantjärele seisukohale, et kaebaja teenistusest vabastamine oli õigusvastase teenistusest vabastamise hetkeks vältimatu.

Samas ei pidanud kohus põhjendatuks vähendada võimalikku hüvitist nullini, kuna ametiasutusele ei olnud tekkinud olukord, kaebaja kriminaalmenetluses süüdi tunnistamine, kaebaja õigusvastase teenistusest vabastamise ajal ette teada ning kaebaja suhtes hiljem süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine ei vähenda isikule õigusvastase distsiplinaarkaristusega tekitatud ebameeldivusi. Kohus pidas eeltoodud kaalutlusi silmas pidades põhjendatuks mõista välja kaebajale ATS § 105 lg-s 1 nimetatud hüvitist ühe kuu keskmise palga

¹⁰¹ TrtHKo 04.11.2014, 3-13-1559, p 40, Otsus ei ole jõustunud 04.05.2015 seisuga (Kohtuotsuse koopia on autori valduses).

¹⁰² Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159. RT I 19.03.2015, 5.

ulatuses.¹⁰³ Seega sidus kohus välja mõistetava hüvitise eesmärgi õigusvastasest teenistusest vabastamisega kaasnevate ebameeldivuste kõrvaldamise saavutamise, mitte võimaliku sissetuleku kaotuse korvamisega.

Töö autor ei pea antud kaasuse puhul põhjendatuks ATS § 105 lg 1 alusel välja mõistetava hüvitise vähendamist ühe kuu keskmise palgani põhjusel, et kaebaja 16. juunil 2013 toimunud õigusvastasest ametist vabastamise ja süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise vahelisel poole aasta pikkusel perioodil oleks kaebajal olnud võimalik oma teenistusülesandeid täita ning saada selle eest palka ehk realiseerida oma põhiseaduse § 29 tulenevat põhiõigust. Samuti ei oleks tekkinud kaebajale õigusvastasest teenistusest vabastamisest tingitud ebameeldivusi.

Halduskohus saab ATS § 105 lg 1 alusel hüvitist välja mõistes arvestada kõiki olulisi asjaolusid, et tagada piisav ja õiglane hüvitis, et kompenseerida ametnikule teenistusest õigusvastase vabastamisega kaasnevad negatiivsed tagajärjed. Töö autori hinnangul on hüvitise määramisel põhjendatud arvestada ametiasutusepoolset seaduserikkumise iseloomu isiku õigusvastase teenistusest vabastamisel ja ametiasutuse käitumist. Hüvitise vähendamine võiks tulla kaalumisele olukorras, kus teenistusest vabastamise aluseks olev käskkiri on õigusvastane tulenevalt menetlus- või vorminõuete rikkumisest, mis ei võinud mõjutanud asja otsustamist. Olukorras, kus esineb õiguslik alus isiku ametist vabastamiseks, kuid vabastamine on formaalselt õigusvastane, oleks hüvitise vähendamine ühe kuu keskmise palga võrra autori hinnangul põhjendatud. Samas lubamatu kaalutluse arvesse võtmine ametniku koondamise valikul ei too automaatselt kaasa suurema hüvitise kui kolme kuu keskmine palga väljamõistmist. Ka sellisel juhul tuleb kohtul hinnata teenistussuhte lõpetamise asjaolusid, sealhulgas võtta arvesse rikkumise raskust ja mõlema poole huve. Töö autori hinnangul ei õigusta suuremat hüvitist ka ametist vabastamise ootamatus, kuna see on eelduslikult korvatud ATS § 101 lg-st 6 tuleneva nõudega.

Tallinna Halduskohus on oma hiljutises lahendis pidanud hüvitise vähendamist põhjendatuks olukorras, kus tööandja tõendas, et töötaja ei teinud tööandja juures ilma tööandjast tuleneva põhjuseta tööd juba enne ülesütlemise avalduse esitamist.¹⁰⁴ Töö autori hinnangul on ka ATS § 105 lg-st 1 tuleneva hüvitise vähendamine põhjendatud, kui ametnik ei tulnud juba

¹⁰³ TrtHKo 04.11.2014, 3-13-1559, p 45. Otsus ei ole 04.05.2015 seisuga jõustunud. (Kohtuotsuse koopia on autori valduses).

¹⁰⁴ HMK 09.12.2014, 2-14-55518, p 18.

varasemalt oma teenistusülesannete täitmisega nõuetekohaselt toime ning ametnik vabastati teenistusest ATS § 92 lg 1 alusel.

Samuti on ATS § 105 lg-st 1 teisest lausest tuleneva diskretsiooni teostamisel asjakohane arvestada Tallinna Ringkonnakohtu seisukohta, et töösuhete lühiajalisus ei anna alust TLS § 109 lg-st 1 tuleneva hüvitise vähendamiseks.¹⁰⁵ Teenistussuhte kestvus ei tohiks mõjutada välja mõistetava hüvitise suurust, kuna õigusvastase teenistusest vabastamise tagajärjed ei sõltu teenistussuhte kestvusest.

Töö autori hinnangul saavad ATS § 105 lg-s 1 sätestatud hüvitise suurendamist tingida eelkõige erandlikud asjaolud, mis ei ole üldjuhul teenistusest vabastamisele omased. Olukorras, kus menetlusosaline taotleb erandlikele asjaoludele tuginedes ATS § 105 lg-s 1 sätestatud hüvitist suuremas ulatuses kui kolme kuu keskmine palk, peab isik põhjendama, et teenistusest vabastamise asjaolud ja mõlema poole huvid annavad aluse mõista välja suurem hüvitis.

ATS § 13 täpsustab PS § 12 lg-st 1 tulenevat võrdsuspõhiõigust avaliku teenistuse õiguse regulatsiooni kontekstis. Selle kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

Seaduseandja on pidanud võimalikuks, et teenistusest õigusvastasel vabastamisel võidakse riivata ametniku ATS §-st 13 ja PS §-st 12 tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele. ATS § 105 lg 3 kohaselt ei kehti ATS § 105 lg-s 1 sätestatud kahju hüvitise ulatus, kui ametnik vabastati teenistusest võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes. Töö autor mõistab sätte eesmärki selliselt, et seaduseandja peab õigusvastase ametist vabastamise korral võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisel põhjendatuks mõista vabastatud ametnikule igal juhul välja hüvitis ning seda suuremas määras kui kolme kuu keskmine palk. Seejuures ei anna säte juhiseid, kuidas konkreetse taotletava hüvitise suurus kujuneda võiks. Kindlasti on hüvitise määramisel asjakohane arvestada ka ATS § 105 lg-s 1 toodud hüvitise suurust mõjutavate võimalike kriteeriumitega ehk siis teenistussuhte lõpetamise asjaolude ja mõlema poole huvidega.

Töö autori hinnangul saab eelkõige ametniku võrdsuspõhiõiguse riive esineda olukorras, kus ametiasutusel on ulatuslik kaalutlusruum, millist konkreetset ametnikku

¹⁰⁵ TlnRnKo 22.12.2012, 2-10-23088, p 10.

koondamissituatsioonis koondada. Ametiasutusel ei ole lubatud seada koondatavate valiku kriteeriumiks asjaolu, et mõned ametnikud on jõudnud vanaduspensioniiikka. Samuti ei või olla koondatavate valiku alus olla sugu, rahvus, usutunnistus, seksuaalne orientatsioon, erakondlik kuuluvus või mõni muu diskrimineeriv alus. Loomulikult ei saa olla välistatud, et koondatavate hulgas on vähemusse kuuluvaid isikuid, kuid seejuures peab ametiasutus arvestama võimalusega, et tal tuleb tõendada, et koondatavad ei ole valitud diskrimineerival alusel.¹⁰⁶

Seda, kas inimesi tuleb kohelda ühtemoodi või on vaja mingite erinevustega arvestada ja vastavalt sellele ka erinevalt kohelda, saab otsustada igal konkreetsel juhul ja konkreetses situatsioonis. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, kas situatsioonid ja õiguslikud ning faktilised olukorrad, milles inimesed on, on erinevad või sarnased ning kas ebavõrdne kohtlemine on põhjendatud mingi õigustatud eesmärgiga.¹⁰⁷

Võrdse kohtlemise põhimõtte nõuab, et võrdseid tuleb kohelda võrdselt ning ebavõrdseid erinevalt. Kui ametiasutus eksib selle põhimõtte vastu, rikkudes seda põhimõtet ametniku teenistusest vabastamisel, on tegemist ametniku diskrimineerimisega. Seega võib diskrimineerimine leida aset kahel juhul: kui inimesed on olulises osas sarnases situatsioonis, on ühe või teise poole ebavõrdne kohtlemine lubatud ainult siis, kui sellel on objektiivne ja mõistlik põhjendus; kui inimesed on olulises osas, näiteks faktiliselt, erinevas olukorras, võib olla vajalik nende erinev kohtlemine.¹⁰⁸

Töö autori hinnangul võib diskrimineerimisega olla tegemist olukorras, kus ametiasutus tugineb isiku ametist vabastamisel asjakohatule alusele. Näiteks põhjendab koondatava ametniku valikut asjaoluga, et tema teenistusalased näitajad on võrreldes samas koondamissituatsioonis olnud ametnikuga võrreldes madalamad. Kehtiv avaliku teenistuse seadus aga ei näe ette, et koondamissituatsioonis tuleb arvestada ametniku teenistusalaseid näitajad nagu seda nägi ette v.ATS-i § 116 lg 2 (ATS § 116 lg 2).

Olukorras, kus ametnik väidab, et toimunud on võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine, peab ametnik tuginedes võrdse kohtlemise seadusele (VõrdKS) § 1 lg-le 1 ja soolise

¹⁰⁶ T. Treier. S. Suder. E. Käärats (koostajad). Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2011, lk 50.

¹⁰⁷ Albrant, M., jt. Võrdse kohtlemise seadus. Käsiraamat. Teine, täiendatud trükk. Tallinna Tehnikaülikool. Õiguse Instituut. Tallinn 2012, lk 15. Arvutivõrgus: http://www.erinevusrikastab.ee/files/VKS_2012.pdf (01.05.2015)

¹⁰⁸ Samas, lk 15.

võrdõiguslikkuse seaduse¹⁰⁹ (SoVS) § 1 lg-le 1 välja tooma asjaolud, millest nähtub, et võrdse kohtlemise põhimõtet on rikutud. Samas ei ole VõrdKS § 8 lg-st 3 ametnik kohustatud oma väiteid tõendama ning rakendub pööratud tõendamiskoormis, mille kohaselt peab ametiasutus tõendama, et isiku teenistusest vabastamisel ei ole rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Seega kui ametnik väidab, et tema ametist vabastamisel rikuti tema õigust võrdsele kohtlemisele, siis eeldatakse, et see nii ka oli, kui just ametiasutus ei tõenda vastupidist. Viimati kirjeldatud lähenemist saab pidada seaduse mõttega kooskõlas olevaks.

Tartu Halduskohus on menetlenud haldusasja, kus kaebaja leidis, et tema koondamine oli õigusvastane, mistõttu taotles ta vabastamise aluseks oleva käskkirja õigusvastasuse tuvastamist ja õigusvastase koondamisega kaasnenud tagajärgede kõrvaldamist. Kaebaja palus kohtul mõista välja hüvitis summas 8200 eurot, märkides seejuures täiendavalt, et tema ametist vabastamisel rikuti võrdse kohtlemise põhimõtet.¹¹⁰

Antud haldusasja asjaolude kohaselt vabastati kaebaja ametiasutuse 17. detsembri 2013 käskkirjaga teenistusest ATS § 90 lg 2 alusel. Menetlusosalised vaidlesid kohtus koondamisel teha tuleva ametnike valiku õiguspärasuse üle, kui koondamissituatsioonis on ka teisi sarnaseid teenistusülesandeid täitvaid ametnikke.¹¹¹

Ametiasutuse Viljandi büroos, kellega kaebaja oli enne teenistusest vabastamist teenistussuhtes, oli 2014. aastast 7 andmetöötluse spetsialisti ametikohta. Ametiasutuses, kelle käskkirja antud haldusasjas vaidlustati, toimus 1. jaanuaril 2014 koosseisude muutus, mis tingis kaebaja koondamise. Ametiasutusest kaotati alates 1. jaanuarist 2014 kaks andmetöötluse spetsialisti ametikohta, millest üks oli ametiasutuse teatise kohaselt Valga piirkonna pensionide menetlemisega tegeleva andmetöötluse spetsialisti ametikoht. Kohus osutas, et kaebaja ametijuhendist ega ühestki teisest kohtule esitatud tõendist ei tulene, et kaebaja tööülesandeks oli riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramiseks edastatud dokumentide ning andmete töötlemine ja väljamaksu vormistamine Valga piirkonna osas, millises linnas asus faktiliselt kaebaja teenistuskohat.¹¹²

Teenistusest vabastamise aluseks oleva käskkirja kohaselt oli kaebajat võrreldud ainult kahe vastava valdkonna andmetöötluse spetsialistiga, mitte seitsme vastava spetsialistiga. Sellest

¹⁰⁹ Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I 2004, 27, 181. RT I, 26.04.2013, 9.

¹¹⁰ TrtHKo 10.10.2014, 3-14-164, p 11 ja 14.

¹¹¹ Samas, p 16 ja 26.

¹¹² Samas, p-d 28-30.

tulenevalt heitis kohus ametiasutusele ette, et kohtule ei ole esitatud ametiasutuse poolt ühtegi tõendit, mille alusel tuvastada, et kaebaja koondamisel tuli sarnaseid teenistusülesandeid täitvate ametnike vahel koondamisel teha valik ainult Valga piirkonna pensionide menetlemisega tegelevate andmetöötluse spetsialistide vahel, nagu seda saab asjas kogutud tõenditele tuginedes antud juhul eeldada. Ametiasutus ei esitanud kohtule tõendeid kaebaja ametisse nimetamise kohta ja võimalike struktuurimuudatuste kohta, mis võisid toimuda pärast kaebaja teenistusse võtmist ja ametijuhendi viimatist kehtestamist. Teenistusest vabastamise aluseks oleva käskkirja kohaselt vabastati kaebaja teenistusest kui ametiasutuse andmetöötluse spetsialist. Eeltoodut arvesse võttes asus kohus seisukohale, et kaebajat tuli koondamissituatsioonis võrrelda kõigi sarnaseid teenistusülesandeid täitvate ametnikega Viljandi büroos.

Kohus osutas, et ametiasutus ei olnud väitnud ega tõendanud, et ministri käskkirjaga muudeti alates 1. jaanuarist 2014 ametiasutuse struktuuri teenindusbüroode ja/või konkreetselt Viljandi büroo osas selliselt, et Viljandi büroo andmetöötluse spetsialiste peaks koondamisel ATS § 90 lg 5 kohaselt võrdlema ainult Valga piirkonna pensionide menetlemisega tegelevate ametnike osas või teenistuskohaga Valga linnas asuvate ametnike osas. See ei tulenenud otsesõnu ka kaebaja ametijuhendist, mis sisaldas ainukese tõendina viidet Valgale. Sellest tulenevalt asus kohus seisukohale, et kaebaja teenistusest vabastamine koondamise tõttu oli toimunud õigusvastaselt ATS § 90 lg 5 sätestatu eiramise tõttu sõltumata sellest, kas kaebaja teenistusala sed näitajad olid paremad või halvemad võrreldes nende kahe ametnikuga, kes täitsid kaebajaga sarnaseid teenistusülesandeid.¹¹³

Seega antud haldusasjas heitis kohus lõppastmes ametiasutusele ette seda, et ametnike teenistusse jäämise eelisõiguse väljaselgitamine toimus õigusvastaselt ning vabastatud ametnikku ei koheldud koondamissituatsioonis ametisse jäänud ametnikega võrdselt. Kaebajale jäi koondamissituatsioonis ettenähtud kaitse tagamata.

Kohus ei leidnud tulenevalt haldusasjas tõendamist leidnud asjaolude pinnalt, et oleks põhjendatud vähendada ATS § 105 lg 1 alusel taotletavat kolme kuu keskmise palga suurust hüvitist.

Antud haldusasjas mõistis kohus eraldiseisvalt hüvitise välja ka ATS § 105 lg 3 alusel, asudes seisukohale, et ametiasutus diskrimineeris kaebajat võrdse kohtlemise seaduse sätteid eirates.

¹¹³ TrtHKo 10.10.2014, 164, p 35.

Kaebaja diskrimineerimine koondamisel tulenevalt tema vanusest on tõendatud kaebaja esitatud ametiasutuse vahetu juhi 4. detsembri 2013 kirjaga, milles on konkreetne viide ealistest kriteeriumitest tingitud teenistusest vabastamisele. Kuigi ametiasutusel on õigus koondamissituatsioonis jätta teenistusse kõige kvalifitseeritumad ametnikud, ei tohi toimida diskrimineerivalt ega jätta valiku tegemisel isikut kõrvale mõne tema isikutunnuse tõttu. Kohtu hinnangul ei kõrvaldanud ametiasutuse esitatud tõendid kaebaja põhjendatud kahtlust, et teda on koondamissituatsioonis koheldud võrreldes kahe teise ametnikuga vanuse tõttu halvemini.¹¹⁴

Kohus viitas otsuses võrdse kohtlemise seadusele, mille § 24 lg 2 kohaselt on isikul, kelle õigusi on diskrimineerimise tõttu rikutud, õigus nõuda talle rikkumisega tekitatud mittevaralise kahju eest mõistlikku hüvitist. VõrdKS § 24 lg 3 kohaselt tuleb kohtul arvestada hüvitise suuruse määramisel muu hulgas diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi. Kohus asus seisukohale, et kaebaja nõutavat hüvitist ei ole alust pidada ebamõistlikuks. Kohus põhjendas oma seisukohta asjaoluga, et taotletava hüvitise suuruse puhul on tegemist kaebaja keskmise aastapalgaga samas suurusjärgus oleva summaga, mis kuulus alles hiljuti kaebaja teenistusstaaziga ametnikule seaduse kohaselt avalikust teenistusest õiguspärasel koondamisel väljamõistmisele, mistõttu luges hüvitisenõude taotluse summas mõistlikuks ja rahuldas selle.¹¹⁵ Töö autor on seisukohal, et halduskohus on analüüsitud kohtuasjas eksinud ATS § 105 kohaldamisel, mõistes kohtuotsuse resolutsiooniga välja kaks eraldi hüvitist. Olukorras, kus ametist vabastamisel on mindud vastuollu võrdse kohtlemise põhimõttega on kaebajal õigus taotleda igal juhul suuremat hüvitist kui ATS § 105 lg 1 ette näeb, kuid mitte täiendavat hüvitist.

Ka Soome õiguses on õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikule ette nähtud hüvitis. Soome avaliku teenistuse seaduse alusel määratakse õigusvastaselt teenistusest vabastatud, kuid ametisse mitteennistatud, ametnikule hüvitist mittevähem kui kuue ning rohkem kui kahekümne nelja kuu töötasule vastavalt. Hüvitise suuruse määramisel juhindutakse haldusmenetluse põhimõtetest.¹¹⁶ Ungari seadusandluse kohaselt on ametnikul õigusvastase teenistusest vabastamise korral võimalik ennistamise asemel valida hüvitis, mis määratakse kahe kuni kaheteistkümne kuu töötasu piires.¹¹⁷ Suurbritannia tööõiguse seaduse sätete

¹¹⁴ TrtHKo 10.10.2014, 164, p 78 ja 84

¹¹⁵ Samas, p 87.

¹¹⁶ Soome Avaliku teenistuse seadus (*Valtion virkamieslaki*), 19.8.1994/750. 1.3.2013/177. § 56

¹¹⁷ Ungari Avalike teenistujate õigusliku staatuse akt (*Act on the Legal Status of Public Servants*), XXIII./1992. 28.5.2001. V peatükk, lõik 60, p 4

kohaselt koosneb õigusvastase vabastamise hüvitis põhi- ja kompensatoorsest osast. Põhihüvitise, mille eesmärk on katta ametniku saamata jäänud tasu, minimaalseks suuruseks on 5000 £. Kompensatoorse hüvitise eesmärgiks on kõigi teist ebaseadusliku vabastamisega kaasnevate kahjude, näiteks pensionimaksete, hüvitamine ning seda määratakse 68 400 £ ulatuses.¹¹⁸ Seega on ka nimetatud riikides kohtutele antud ulatuslik kaalutlusruum õigusvastase teenistusest vabastamise tuvastamisel mõista välja kohane kahjuhüvitis.

3.4. Eelisõigusega ametniku õiguskaitsevahendid õigusvastase teenistusest vabastamisel

Avaliku teenistuse seaduse kohaselt ei või teenistusest vabastada koondamise, ettenägematute asjaolude ilmnemise ja töövõime vähenemise alusel ametnikku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last. Eeltoodud keeld on sätestatud ATS § 100 lg-s 1. Lähtuvalt sätte sõnastusest on ATS § 100 lg 1 eesmärk välistada sättes nimetatud isikute koondamine. Koondamise piirang laieneb seejuures üksnes olukorras, kus ametnik ka tegelikkuses alla kolme aastast last kasvatab. Töö autori hinnangul on selline täiendav tingimus põhjendatud, kuna ametist vabastamise keed on ennekõike tingitud laste vajadustest.¹¹⁹

ATS § 100 lg-st 1 tulenev ametist vabastamise keeld ei kehti ametiasutuse likvideerimise korral, mis on põhjendatud, kuna sellises situatsioonis ei säili ühtegi ametikohta ning ametist vabastamise keeld ei täidaks oma eesmärki. Seega ei ole raseda või väikest last kasvatava ametniku teenistusest vabastamise keeld absoluutne, vaid oleneb konkreetsetest asjaoludest, mis võivad tingida ametist vabastamise. Nii näiteks ei ole keelatud vabastada rasedat või väikest last kasvatavat ametnikku, kes on toime pannud distsiplinaarsüüteo, rikkudes seejuures oluliselt teenistuskohustusi.

ATS § 100 lg 5 kohaselt on olukorras, kus koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel ning teenistusse jäämise eelisõigusega ametnikku ei ole võimalik hariduse, töökogemuse, teadmiste ja teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetega seotud oskuste alusel eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

¹¹⁸ Suurbritannia Tööõiguse seadus (*Employment Rights Act*) 22.5.1996. S.I. 2010/2926. II peatükk, lõik 118

¹¹⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 292.

Seega sisuliselt väljendub ametnike esindajale ja alla seitsmeaastast last kasvatavale ametnikule laienev kaitse koondamise korral koondatavate ametnike valimise järjekorras. Olukorras, kus koondamisele kuulub vaid üks ametikoht, eelisõigus teenistusse jäämiseks ei rakendu.

Töö autori hinnangul tuleneb nimetatud sätetest teatud ametnike grupile eelis võimalikes koondamissituatsioonides, kuid see siiski ei välista erilise kaitsega hõlmatud ametnike teenistusest vabastamise võimalust. Ametnike eriline kaitse on põhjendatud sellega, et tegemist on isikutega, kes on ülejäänud ametnikega võrreldes nõrgemas positsioonis.¹²⁰

Rasedate ja väikelast kasvatavate isikute erilise kaitse põhimõte tuleneb Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta¹²¹ ja Euroopa Liidu asjakohastest direktiivist. Kuigi Euroopa õigusaktid viitavad oma terminoloogias töötajatele, mitte ametnikele, on nendest tulenevad isiku erilise kaitse põhimõtted rakendatavad ka avalikus teenistuses.

Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artiklist 8 tuleneb töötavate naiste õigus emaduse kaitsele.¹²² Riigi kohustus on tunnistada õigusvastaseks olukord, kui tööandja teatab naistöötajale töölepingu lõpetamisest pärast seda, kui saab teada töötaja rasedusest, ning olukord, kui tööandja teavitab töösuhte lõppemisest enne rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppu või kui etteteatamistähtaeg lõpeb nimetatud ajavahemiku kestel. Artikli sõnastusest lähtuvalt võib sedastada, et riik peab tagama naistöötajale erikaitse kuni rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni. Vastavalt sotsiaalharta lisale ei ole artiklist 8.2 tulenev keeld absoluutne. Rasedat või väikest last kasvatavat isikuga on õigus tööleping lõpetada järgnevatel juhtudel: kui ettevõtte lõpetab tegevuse; kui töölepingus ettenähtud töötamise aeg on lõppenud.¹²³

Raseda ja äsja sünnitanu kõrgendatud kaitse kohustus tuleneb ka Nõukogu direktiivist 92/85/EMÜ.¹²⁴ Direktiivi preambuli järgi rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate ohutuse ja tervise kaitsmine ei tohi asetada naisi tööturul ebasoodsasse olukorda ega töötada vastu meeste ja naiste võrdset kohtlemist käsitlevatele direktiividele. Vallandamisohu seoses nende olukorraga võib mõjuda kahjulikult rasedate, hiljuti sünnitanud või rinnaga

¹²⁰ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. lk 10.

¹²¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000, 15, 93.

¹²² Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. § 8

¹²³ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat. Äripäev 2010, lk 62.

¹²⁴ Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate töökohustuste ja töötervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses), EÜT L348/1, 28.11.1992, lk 110-116.

toitvate töötajate füüsilisele või vaimsele seisundile, mistõttu tuleks sätestada niisuguse vallandamise keelamine. Direktiivi artiklist 10 tulenevalt on liikmesriigid kohustatud keelama nimetatud töötajate töösuhte lõpetamise raseduse algusest kuni rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni, välja arvatud erijuhtudel, mis ei ole seotud nende olukorraga ja mis on lubatud siseriiklike õigusaktide ja/või tavade alusel.

VõrdKS § 2 lg 2 p 2 kohaselt on muuhulgas keelatud isikuid diskrimineerida ametist vabastamisel. VõrdKS § 9 lg-st 3 tulenevalt ei peeta töösuhtes diskrimineerimiseks aga eeliste andmist rasedale, sünnituse ja alaealiste või töövõimetute täisealiste laste ning töövõimetute vanemate eest hoolitsemise tõttu. Tegemist on isikute gruppidega, kes on võrreldes teiste ametnikega ebakindlalt seisundis tulenevalt nende olukorrast.

Direktiivi 92/85/EÜ artiklist 10 lähtudes on oluline, et ametnik teavitaks ametiasutust oma olukorrast. Ametniku kohustus teavitada vahetut juhti oma erikaitse olemasolust ehk rasedusest või lapse olemasolust tuleneb ATS § 100 lg-st 2. Teavitamine on vajalik, et ametiasutus saaks võimalikus koondamissituatsioonis arvestada isiku seisundiga ja sellest tuleneva koondamise keeluga. Juhul, kui ametnik ei soovi oma rasedusest ametiasutust kohe alguses teavitada, siis koondamise puhul on võimalus seda teha 14 päeva jooksul pärast teenistusest vabastamise otsuse kättesaamist (ATS § 100 lg 2).

Olukorras, kus erikaitsega hõlmatud ametnik on teenistusest siiski vabastatud kas ATS § 90, § 92 või § 93 alusel või mõnel muul avaliku teenistuse seadusest tuleneval alusel ning ta leiab, et tema teenistusest vabastamine oli mingil põhjusel õigusvastane, on tal õigus oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse.

Õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral on ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, tulenevalt ATS § 105 lg-st 2 õigus nõuda teenistusest vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Seejuures võib kohus hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Seega erinevad erikaitsega ametniku võimalikud nõuded ATS § 105 lg-st 1 tulenevate nõuetega üksnes selle poolest, et erikaitsega ametnikul on õigus suuremale hüvitisele. Teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse õigusvastasuse tuvastamise nõue ja teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue on tagatud kõigile ametnikele, kes leiavad, et nende ametist vabastamine on

toimunud õigusvastaselt. Seega ei ole antud alapeatükis nimetatud nõudeid uuesti analüüsitud. Töö autori hinnangul ei erine erikaitsega ametniku ja tavalise ametniku põhiõiguste riived teenistusest õigusvastasel vabastamisel.

Töö autori hinnangul on rasedate ja väikelast kasvatavate ametnikele ettenähtud erisused õiguste kaitsel põhjendatud, kuna rasedus ja väikesed lapsed mõjutavad olulisel määral vanemate elukorraldust ning seeläbi ka võimalikke teenistussuhteid. Rase naine ei ole sageli tulenevalt oma seisundist võimeline töötama sama koormusega ja samades tingimustes, kui ta seda varasemalt on teinud.

Töö autori hinnangul on ATS § 105 lg-st 2 tulenev hüvitis, eelduslikult kuue kuu keskmine palk, kohane ning sellega on võimalik kõrvaldada teenistusest õigusvastasega vabastamisega üldjuhul kaasnevaid negatiivseid tagajärgi. Töö autor kordab siinkohal oma seisukohta, et ATS § 105 lg-s 2 sätestatud hüvitise eesmärk ei ole kõrvaldada kõiki võimalikke negatiivseid tagajärgi, mille on tinginud õigusvastane ametist vabastamine. Tegemist on hüvitisega, mille eesmärk on eelkõige kompenseerida isikule töö kaotus ning seeläbi sanktsioneerida ametiasutust mittenõuetekohase käitumise eest isiku ametist vabastamisel. Seejuures jääb kohtule antud olukorras ulatuslik kaalutlusruum hindamaks, kas konkreetseid asjaolusid arvestades on põhjendatud hüvitise suurust muuta. Ühe võimaliku hüvitise vähendamise alusena näeb töö autor ATS § 100 lg-s 2 sätestatud kohustusega viivitamist.

Euroopa Liidu Kohus on sedastanud, et raseda koondamine on otsene sooline diskrimineerimine. Võimalik koondamine võib kujutada riski rasedate, sünnitanud ja imetavate töötajate vaimsele ja füüsilisele tervisele. Samuti leidis kohus, et esineb eriti suur risk, et võimalik koondamine mõjutab neid abordi kasuks otsustama.¹²⁵ Töö autor nõustub Euroopa Liidu Kohtu otsusega. Olukorras, kus ametiasutus vabastab ametniku tulenevalt tema rasedusest, diskrimineerib ametiasutus vabastatud ametnikku tema soo alusel. Töö autorile teadaolevalt ei ole halduskohtud arutanud teenistusvaidlust, kus ametniku ametist vabastamisel diskrimineeriti teda tulenevalt tema soost.

Rasedate ja väikelast kasvatavate ametnike õigusvastase teenistusest vabastamisest tingitud tagajärgede kõrvaldamiseks on seaduseandja pidanud põhjendatuteks ja vajalikeks meetmeteks isikute õigust nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist ja enda teenistusse ennistamist või tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest. Seaduseandja

¹²⁵ EKo 04.10.2001, C-438/99, *Maria Luisa Jimenes Melgar vs. Ayuntamiento de Los Baños*

hinnangul on tegemist proportsionaalse meetmega riskigrupi erilise kaitse tagamisel. Ka Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artikkel 8.2 alusel tuleb erikaitsega ametnikele tagada tõhus kaitse, mis reeglina on saavutatav teenistussuhte jätkamise võimalusega.¹²⁶

ATS § 105 lg 4 kohaselt on ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral õigus nõuda hüvitise asemel teenistusest vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest.

Teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse tühistamise nõue on ametniku teenistusest vabastamisel riivatavaid põhiõigusi silmas pidades kõige efektiivsem õiguskaitsevahend. Nagu töö autor kolmanda peatüki esimeses alapeatükis märkis, on ka õiguskirjanduses peetud koormavate haldusaktide vaidlustamist kõige efektiivsemaks just tühistamisinõudega.¹²⁷

Halduskohtusse teenistusest vabastamise otsuse peale esitatud tühistamisinõude rahuldamisel kaotab teenistusest vabastamise otsus tagasiulatuvalt kehtivuse, mis tähendab, et vabastamise otsus ei too õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikule enam kaasa vabastamise otsusega ettenähtud õiguslikke tagajärgi. Seega, ametist vabastamise otsuse peale esitatud tühistamisinõude rahuldamisel loetakse, et teenistussuhe ei ole lõppenud. Töö autori hinnangul jätkub sellises olukorras tühistatud otsusega lõpetatud teenistussuhe, kuid õigusselguse eesmärgil ja võimaliku PS §-st 29 tuleneva põhiõiguse rikkumise ärahoidmiseks on seaduseandja näinud ette ametniku kohustuse taotleda enda ametisse ennistamist. Seda olukorras, kus ametnik soovib teenistussuhte jätkamist.

ATS § 105 lg-st 4 tulenev õigus taotleda ametisse ennistamist on kehtiva avaliku teenistuse seaduse kohaselt tagatud üksnes erikaitsega ametnikele. Ametisse ennistamise nõue on oma olemuselt õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue, sest on suunatud ametist vabastamise otsuse tagajärgede kõrvaldamisele. ATS § 105 lg 4 alusel esitatav teenistusse ennistamise nõue on RVastS § 11 suhtes erisäte, mis tähendab, et ennistamise nõude lahendamisel RVastS § 11 eeldusi kontrollida ei tule.

¹²⁶ T. Treier. S. Suder. E. Käärats (koostajad). Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2011, lk 83.

¹²⁷ I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – Juridica 1998, nr X, lk 519.

Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude eesmärgiks on rikutud õiguste taastamine, mitte kompenseerimine.¹²⁸ Seejuures on oluline, et tagajärgede kõrvaldamise nõudega oleks õiguste taastamine teoreetiliselt saavutatav. Õigusvastaselt ametist vabastatud ametniku õigused, mida ametist vabastamine riivas, on taastatavad seeläbi, kui isik saab jätkata oma varasemat teenistussuhet. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on seega suunatud isiku õiguste rikkumisele eelnenud olukorra taastamisele. Kui rikkumisele eelnenud olukorda ei ole võimalik taastada, on nõue suunatud võimalikult sarnase olukorra loomisele. Olukorras, kus ametnik vabastati teenistusest õigusvastaselt, kuid selle tuvastamise ja vabastamise aluseks oleva otsuse tühistamise ajaks oli teenistussuhe lõppenud teenistustähtaja möödumise tõttu, ei ole võimalik ametnikku varasemale ametikohale ennistada. Sellisel juhul ei ole töö autori hinnangul võimalik ametist vabastatud ametniku õigusvastase teenistusest vabastamisel riivatud põhiõigusi taastada. Töö autor on seisukohal, et ametikohale ennistamise võimalikkus eeldab, et isikul on ennistamise ajal ametiasutusega teenistussuhe, mille jätkamist ta soovib.

Ametisse ennistamise nõude rahuldamise eelduseks on teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse õigusvastasus ja kehtetus. Nimetatud nõude rahuldamisel on ametnikul võimalik realiseerida oma PS §-st 29 ja §-st 19 tulenevat põhiõigust tegutseda vabalt valitud ametikohal. Teenistussuhte jätkamise korral taastuvad ametniku õigused tulenevalt tema staatusest, sealjuures ka õigus sissetulekule. Seega on ennistamise nõude kaudu võimalik efektiivselt kaitsta ka PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust.

Soome avaliku teenistuse seaduse kohaselt jätkub töösuhe katkematult, kui menetluse käigus selgub, et ametist vabastamiseks ei olnud seaduses sätestatud alust või oli rikutud teenistussuhte ülesütlemise reguleeritud korda.¹²⁹ Seoses ennistamise võimalusega on Soome ametnikud paremas olukorras kui töölepingu alusel töötavad isikud, kuna Soome töölepingu seaduse kohaselt on ebaseadusliku töösuhte lõpetamise puhul töötajatel õigus ainult hüvitisele.¹³⁰ Sarnaste põhimõtete järgi saab ametnikke töökohtu vahendusel ametisse ennistada ka Suurbritannias¹³¹ ja Ungaris¹³². Suurbritannias on võrreldes teiste riikidega töökohtul oluliselt rohkem kaalutlusruumi töö- ja teenistusvaidluste lahendamisel. Õigusvastase teenistussuhte lõpetamise menetlemisel valib kohus, kas rakendada ametisse

¹²⁸ E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006, nr III, lk 163.

¹²⁹ Soome Avaliku teenistuse seadus (*Valtion virkamieslaki*), 19.8.1994/750. 1.3.2013/177. § 55 lõige 3

¹³⁰ S. Koskinen, Potkut? Työ- ja virkasuhteen päättäminen, TJS Opintokeskus, 2014, lk. 222
Arvutivõrgus: http://www.tjs-opintokeskus.fi/sites/default/files/Julkaisut/potkut_2014.pdf (02.05.2015)

¹³¹ Suurbritannia Tööõiguse seadus (*Employment Rights Act*), 22.5.1996. II peatükk, lõik 113

¹³² Ungari Avalike teenistujate õigusliku staatuse akt (*Act on the Legal Status of Public Servants*), XXIII./1992. 28.5.2001. V peatükk, lõik 60

ennistamist, mõnele teisele sarnasele ametikohale taasvõrbamist või piirduakse hüvitisega. Ennistamise otsus võetakse aga vastu siiski osapoolte nõusoleku korral.¹³³

Tulenevalt ATS § 105 lg-st 4 on teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikul tema ametisse ennistamisel õigus taotleda teenistusest sunnitult puudunud aja eest tasu. Riigikohtu praktikas on asutud seisukohale, et v.ATS § 135 lg 1, mis sätestas analoogselt kehtiva ATS § 105 lg-le 4 ametniku õiguse tasule teenistusest sunnitult puudunud aja eest, kujutab endast kahju hüvitamise erijuhtu.¹³⁴ Vastav kohtupraktika on oma seisukohtadega asjakohane ka kehtiva ATS § 105 lg 4 osas. Seega kohalduvad ATS § 105 lg 4 alusel välja mõistetava tasu arvestamisel kahju hüvitamise üldpõhimõtted.

Õigus saada hüvitist tekitatud kahju eest on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses. PS § 25 alusel on igaühel õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse (mittevaralise) ja materiaalse (varalise) kahju hüvitamisele. Tegemist on materiaalõigusliku nõudeõigusega kahju hüvitamisele ning ATS § 105 lg 4 kaudu saab ametist õigusvastaselt vabastatud isik realiseerida oma PS §-st 25 tulenevat universaalset hüvitispõhiõigust.

Põhiseaduse § 25 sätestatud hüvitispõhiõigus on sätte sõnalise formuleeringu kohaselt seaduse reservatsioonita põhiõigus. Nimetatud säte ei näe oma sõnastuses ette kahju hüvitamise õiguse piiramise võimalust, välistades seeläbi seadusandja võimaluse kujundada ja sisustada hüvitispõhiõigust. Seisukohta, et PS § 25 ei tee viidet hüvitispõhiõiguse piiramise võimaluste kohta, on möönnud ka I. Pilving ning P. Roosma, kuid seejuures siiski asunud seisukohale, et hüvitispõhiõiguse piiramise võimalus on tuletatav PS § 25 tõlgendamise teel.¹³⁵

I. Pilving ning P. Roosma hinnangul on PS § 25 lihtreservatsiooniga põhiõigus, sest nimetatud säte ei ole rakendatav, ilma et seadusandja täpsustaks, millal on tegemist kahjuga ja mida pidada kahju tekitamiseks. Piiranguteta hüvitispõhiõigus sekkuks aga ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi.¹³⁶ Töö autori hinnangul ei ole nimetatud põhjendused veenvad, et käsitada PS §-st 25 tulenevat põhiõigust seadusereservatsiooniga põhiõigusena. Riigikohus on korduvalt mõistnud kahju hüvitise välja tuginedes üksnes materiaalõiguslikule alusele ehk PS §-le 25, seda siis olukorras, kus puudub

¹³³ Suurbritannia Tööõiguse seadus (*Employment Rights Act*), 22.05.1996. II peatükk, lõik 112

¹³⁴ RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11, p 14.

¹³⁵ I. Pilving, § 25/3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

¹³⁶ Samas, § 25/3.

kahju hüvitamiseks vajalik regulatsioon.¹³⁷ Seoses väitega, et hüvitispõhiõigus, millel ei ole piiranguid sekkuks ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi, märgib töö autor seda, et isegi, kui põhiõigusel puudub seadusereservatsioon, ei tähenda see seda, et põhiõigust piirata ei tohi. PS § 19 lg 2 sisaldab seaduseandja volitust piirata seadusereservatsioonita põhiõigusi, kui piirangu eesmärk on mõne muu põhiõiguse tagamine.¹³⁸ Seega saab seadusereservatsioonita põhiõigusi piirata, kuid selle piiramise saab tingida üksnes oluline põhjus, mis saab tuleneda üksnes põhiseadusest enesest. Seadusereservatsioonita põhiõiguse piiramise võimalikkust jaatab ka M. Ernits, kes on asunud seisukohale, et ilma piiriklauslita põhiõigusi võib piirata ka juhul, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele.¹³⁹ Seega sõltumata sellest, kas hüvitispõhiõigus on seadusereservatsioonita või seadusereservatsiooniga põhiõigus, on seda võimalik piirata, kui esinevad seda õigustavad teised põhiõigused või muud põhiseaduslikku järku väärtused.

Riigikohtu praktikast tulenevalt tuleb otsustamaks, kas tegemist on seadusereservatsioonita või lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, lähtuda sätte sõnastusest. Nii on Riigikohus leidnud, et kui sättes ei ole öeldud, millisel põhjusel tohib seadusandja konkreetset põhiõigust piirata, siis see tähendab, et tegemist on ilma seadusereservatsioonita põhiõigusega.¹⁴⁰ Autori hinnangul tuleb seega käsitada PS § 25 seadusereservatsioonita põhiõigusena, mida saab riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.

I. Pilvingu ja P. Roosma hinnangul piiratakse PS §-s 25 sisalduvat hüvitispõhiõigust olukorras, kus PS § 25 koosseisu elementide esinemise korral välistatakse kahju hüvitamine või raskendatakse seda või kui hüvitamine ei toimu täies ulatuses või viisil, mis kõige tulemuslikumalt tagaks õigusrikkumise tagajärgede kõrvaldamise.¹⁴¹

Kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis oleks võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Seega tuleb asuda seisukohale, et teenistusest õigusvastasel vabastamisel tekkinud kahju tuleb vaadelda kui diferentsi, võrreldes varalist olukorda ilma kahjustava sündmuseta ja tegelikku olemasolevat varalist olukorda.

¹³⁷ RKHKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 125, RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10 p 62.

¹³⁸ M. Ernits. § 19/4.1. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

¹³⁹ M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII, lk 587.

¹⁴⁰ RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

¹⁴¹ I. Pilving. § 25/3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj.

ATS § 105 lg 5 kohaselt on sama sätte lg 4 alusel välja mõistetavast tasust võimalik teha järgmisi mahaarvamisi: hüvitis, mida õigusvastase vabastamise tõttu ametnikule maksti; saamata jäänud tasu ulatuses, mis on tingitud ametniku süülisest käitumisest menetlusõiguse kuritarvitamisel, sealhulgas põhjusel, et ametnik hoidus tema teenistusest vabastamise õigusvastasust puudutavast menetlusest kõrvale; teenistusest sunnilt puudunud ajal teiselt tööandjalt saadud tasu või ettevõtlusest teenitud tulu ulatuses, milles selle saamine oli tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest. Arvesse läheb üksnes selline tasu või tulu, mille saamiseks hakkas isik pingutusi tegema (läks teise tööandja juurde tööle või hakkas tegelema ettevõtlusega) just seetõttu, et ta oli teenistusest vabastatud. Maha arvatakse vaid see osa teenitud tasust või tulust, mis on välja teenitud teenistusest sunnilt puudumise ajal.¹⁴²

ATS § 105 lg 4 alusel saamata jäänud tasu väljamõistmine on eesmärgipärane üksnes ulatuses, mis ei too kaasa ametniku põhjendamatut rikastumist. Seaduses lubatud tasust mahaarvamiste eesmärk on välistada ametniku rikastumine kahju tekitaja kahju hüvitamise kohustuse läbi. Tegemist on kahju hüvitamisele omase üldpõhimõttega, millest kõrvalekalded ei ole põhjendatud. PS § 25 ei nõua kahju hüvitamist osas, milles kahju ei ole tekkinud, mistõttu ei riiva kasu maha arvamine PS § 25 tulenevat hüvitispõhiõigust.¹⁴³ Seega on töö autor seisukohal, et ATS § 105 lg-s 5 sätestatud alused on proportsionaalsed ja ei piira ametniku hüvitispõhiõigust. Seejuures osutab autor, et avaliku teenistuse seaduses toodud tasust mahaarvamise alused tulenevad varasemast Riigikohtu praktikast, seega on need alused leidnud tunnustamist nii kohtuvõimu kui seaduseandja poolt.

Hüvitis, mida on võimalik ATS § 105 lg 4 alusel väljamõistetavast tasust maha arvata, on ATS § 102 alusel ametnikule makstud koondamishüvitis. Koondamishüvitise eesmärk on kompenseerida isikule töö kaotust, kuid olukorras, kus ametnik tegelikkuses ei jää ametiasutuse tegevusest tingituna töötuks, ei ole põhjendatud koondamishüvitise tagasimaksmata jätmine. Ametiasutused on soovinud saamata jäänud tasust maha arvata ka hüvitist, mida on ametnikule makstud tulenevalt ametist vabastamise etteteatamistähtajast puudujäävate tööpäevade eest. Tegemist on põhjendamatu taotlusega, kuna etteteatamistähtaja järgimata jätmine on etteheidetav ametiasutuse tegevusele. Ametisse ennistamisel ei kõrvaldata etteteatamistähtajast kinnipidamata jätmisega kaasnenud võimalike tagajärgi.

¹⁴² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu nr 193 seletuskiri, lk 65

¹⁴³ RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11, p 15.

Õigus saada saamatajäänud palka või tasu ei ole absoluutne. Töö autori hinnangul ei ole välistatud juhtumid, kus õigusvastase teenistusest vabastamise korral ei ole ametiasutusel kohustust maksta vabastatud ametniku ennistamisel saamatajäänud palka. Eelkõige saaks tasu maksmise kohustuse välistada vabastamise aluseks oleva haldusakti formaalne õigusvastasus. Tallinna Ringkonnakohus on oma 06.06.2006 otsuses haldusasjas nr 3-05-247 väljendatud seisukohta, et teenistusest vabastamise käskkirja tühistamine ei annaks alust teenistusandjale nõude esitamiseks teenistusest sunnitult puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, kui teenistusest puudumine on otseselt tingitud mitte teenistusest vabastamise käskkirjast, vaid kohtumäärusest, millega isik ametikohalt kõrvaldati.¹⁴⁴

Sarnaselt Eestiga saab ka Soomes, Ungaris ja Suurbritannias ametnik ennistamise korral nõuda õigusevastase ametist vabastamise tõttu saamata jäänud tasu hüvitamist. Erinevalt ATS-i § 105 lg-s 4 ette nähtud õigusest saada ennistamise korral üksnes saamata jäänud tasu, saab nii Soomes, Ungaris kui Suurbritannias ennistamise puhul nõuda ka muude kaasnevate kahjude hüvitamist.¹⁴⁵

¹⁴⁴ TlnRko 06.06.2006, 3-05-247

¹⁴⁵ Soome Avaliku teenistuse seadus (*Valtion virkamieslaki*), 19.8.1994/750. 1.3.2013/177. § 55 A; Suurbritannia Tööõiguse seadus (*Employment Rights Act*), 22.5.1996. II peatükk, lõik 114, punkt 2(a); Ungari Avalike teenistujate õigusliku staatuse akt (*Act on the Legal Status of Public Servants*), XXIII./1992. 28.5.2001. V peatükk, lõik 60, punkt 6.

KOKKUVÕTE

1. aprillil 2013 jõustus uus avaliku teenistuse seadus, mis tõi lisaks ametniku mõiste kitsendamisele kaasa ka olulise muudatuse teenistusest ametiasutuse initsiatiivil vabastatud ametniku õiguste kaitse võimalustes olukorras, kus isik vabastati ametist õigusvastaselt. ATS § 105 lõike 4 kohaselt on üksnes rasedal ja väikelast kasvataval vanemal õigus taotleda vabastamise aluseks oleva haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ning teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu.

Põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peavad avaliku võimu kandjad lähtuma oma tegevuses üksnes põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevates seadustes sätestatust. Seega peavad üksikisikud olema kaitstud riigi sekkuva tegevuse eest ning neil on PS § 14 ja § 15 järgi õigus nõuda oma õigushüvede rikkumise lõpetamist ja heastamist. Isikul peab seega olema võimalus igat talle kuuluvat subjektiivset põhiõigust realiseerida.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnike ATS §-st 105 tulenevate õiguskaitsevahendite analüüsimine ja seeläbi vastuse leidmine küsimusele, kas kehtivas avaliku teenistuse seaduses sätestatud õiguskaitsevahendite rakendamisel on ametniku õigusvastasel teenistusest vabastamisel riivatavad põhiõigused tõhusalt kaitstud.

Seega oli magistritöös tähelepanu all avaliku võimu kandja tegevusega teenistussuhete õigusvastasel lõpetamisel kaasnevat ametnike põhiõiguste riive ning õiguskaitsevahendid õigushüvede rikkumisega tekkinud kahjulike tagajärgede heastamiseks.

Avalikku teenistusse pääsemisel on tegemist PS-s 29 sätestatud isiku õigusega vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning teenistussuhtes reaalselt olemist tuleb pidada PS § 29 lg 1 esemelisse kaitsealasse kuuluvaks. Sellest tulenevalt asus autor töös seisukohale, et teenistusest õigusvastaselt vabastamisel riivatakse eelkõige ametniku PS §-st 29 tulenevat õigust kutsevabadusele. Teenistussuhte lõpetamine riivab intensiivselt ametniku õigust vabalt valitud ametikohal tegutseda ja saada sellest hüvesid. Olukorras, kus isik võidakse pärast töökoha valimist sellelt koheselt või meelevaldselt vabastada, muutuks kutsevabadus kui põhiõigus töö autori hinnangul sisutühjaks. Ilma tegeliku töö- ja teenistussuhteta ei ole võimalik isikul oma õigusi vabalt valitud elukutsel realiseerida.

Samuti leidis töö autor, et kuna töö on isiku peamine sissetuleku allikas, siis ametist vabastamise ja sellega kaasneva PS § 29 riivega kaasneb ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive. Õigusvastase ametist vabastamisega kaasneb isiku varalise sfääri kaotus, kuna isik kaotab oma sissetuleku.

Teenistusest õigusvastane vabastamine võib autori hinnangul riivata ka PS §-s 19 sätestatud igatüüpi õigust vabale eneseteostusele ja PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust. Autor põhjendas oma seisukohta võrdsuspõhiõiguse võimaliku riive osas sellega, et enamikel juhtudel toimub ametiasutuse initsiatiivil ametniku ametist vabastamine koondamise alusel. Sellisel juhul saab autori hinnangul ametniku võrdsuspõhiõiguse riive esineda olukorras, kus ametiasutusel on kaalutlusruum, millist ametnikku koondada. Võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist ka siis, kui ametiasutus vabastab ametist raseda või väikelast kasvatava vanema ning ei suuda tõendada, et ametist vabastamine ei olnud tingitud isiku seisundist. Viide võimalikule vaba eneseteostuse riivele oli tingitud sellest, et tegemist on põhiõigusega, mis tagab igaühele õiguse teha seda, mida isik soovib.

Eesti riigil lasub kohustus tagada tõhus kaitseabinõu isiku rikutud õiguste tagamiseks ja heastamiseks tulenevalt Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 13 ja Põhiõiguste Harta artikli 47 tähenduses. Eesti tagab seda kohustust PS § 14 ja § 15, millest tuleneb igaühe õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus enda õigushüvede kaitseks.

Õiguskaitsevahend on tõhus, kui sellega on üheaegselt võimalik saavutada kaebuse sisuline läbivaatamine ja õiglase hüvitise määramine. Seejuures peab põhiõiguste kaitse olema realselt saavutatav, mis ei tähenda, et vahendi tõhusus eeldab soodsa otsuse tegemist kaebajale. Piisav ja õiglane hüvitis peaks primaarselt küll tagama tekkinud kahjude heastamise kannatajale, kuid võiks sealjuures mõjuda ametiasutusele sanktsioneerivalt tulevaste rikkumiste vähendamiseks.

Teenistusest vabastamise aluseks olev otsus on haldusakt, mida on efektiivselt võimalik vaidlustada tühistamisnõudega, kuna tühistamisnõude rahuldamisel ei too akt kaasa enam õiguslikke tagajärgi.

Tulenevalt avaliku teenistuse seadusest on teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnikul üldjuhul õigus taotleda üksnes vabastamise aluseks oleva haldusakti õigusvastasuse tuvastamist, mitte akti tühistamist. Autor asus töös seisukohal, et tuvastamisnõue on küll

vajalik isiku õiguste rikkumise tuvastamiseks, kuid tegemist ei ole siiski efektiivse õiguskaitsevahendiga. Ametniku teenistusest vabastamisel riivatakse PS §-st 29 tulenevat õigust vabalt valida töökohta ning PS-st 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Üksnes nimetatud põhiõiguste rikkumise tuvastamine ei taga ametniku õigust efektiivsele õiguskaitsele. Kohtu poolt õigusvastase ametist vabastamise tuvastamine ei kõrvalda PS § 19 ja 29 tulenevaid põhiõiguste rikkumisega kaasnevaid tagajärgi.

Ametniku õiguste kaitseks on sellisel juhul kohaseks nõudeks teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue. Töö autori hinnangul on tegemist antud situatsioonis efektiivse õiguskaitse vahendiga, mis vastab PS § 14 ja § 15 tulenevatele nõuetele üksnes juhul, kui ametnik vabastatakse teenistusest muul alusel kui ATS § 87. TKindlS § 6 lõike 2 punkti 1 välistab ametniku, kes lõpetas teenistussuhte omal algatusel, õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Tegemist on põhjendatud regulatsiooniga, kuna võimalik töötuks jäämine on tingitud ametniku enda soovist, mitte ametiasutuse tegevusest.

Eeltoodust tulenevalt on töö autor seisukohal, et ametnikul, kes on teenistusest vabastatud õigusvastaselt mõnel muul alusel kui ATS § 90, kuid reaalselt eksisteeris õiguslik olukord ametniku teenistusest vabastamiseks koondamise sätete alusel, on oma õiguste kaitseks sellises olukorras olemas efektiivne heastamiseede.

Töö autor on seisukohal, et teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue on efektiivne olukorras, kus teenistusest vabastamise õiguslikul alusel on isiku õigustele iseseisev negatiivne mõju või sellest on sõltuv mingi õigushüve saamine, näiteks õigus töötuskindlustushüvitisele ning aluse muutmisega on võimalik sellest tingitud õigusvastased tagajärjed kõrvaldada.

Teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse tühistamise nõue on ametniku teenistusest vabastamisel riivatavaid põhiõigusi silmas pidades kõige efektiivsem õiguskaitsevahend.

Ametisse ennistamise nõude rahuldamise eelduseks on teenistusest vabastamise aluseks oleva otsuse õigusvastasus ja kehtetus. Nimetatud nõude rahuldamisel on ametnikul võimalik realiseerida oma PS §-st 29 ja §-st 19 tulenevat põhiõigust tegutseda vabalt valitud ametikohal. Teenistussuhte jätkamise korral taastuvad ametniku õigused tulenevalt tema staatusest, sealjuures ka õigus sissetulekule. Seega on ennistamise nõude kaudu võimalik efektiivselt kaitsta ka PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust.

Töö autor on seisukohal, et kuna kehtiv avaliku teenistuse seadust tuleks muuta, selliselt, et ka teistel ametnikel, kes ei ole erikaitsega oleks võimalus taotleda enda ametisse ennistamist, kuna tegemist on efektiivse õiguskaitse vahendiga ametist vabastamisel riivatavate õiguste taastamiseks. Töö autor peab mõistlikuks täiendada ATS § 105 lõikega, mis näeb ette ametniku õigus nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnitult puudunud aja eest. Seejuures võiks kohtul siinkohal olla kaalutlusruum ennistamismõude rahuldamisel arvestada teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Ennistamise nõue võiks eelkõige jääda rahuldamata olukorras, kus ametist vabastamine oli küll formaalselt õigusvastane, kuid sisuliselt õiguspärane ehk esines alus isiku ametist vabastamiseks.

ANALYSIS OF THE LEGAL REMEDIES OF ILLEGALLY DISCHARGED SERVANTS

Summary

Civil service is considered as one of the most important institutions ensuring a democratic government. No state functions without civil servants. If the state is managed by the rule of law's state institutions formed on the basis of the constitution, then the servants carry out state-wide decisions and fulfill the state's daily functions.

Based on the § 10 of the Constitution of Estonia, Estonia is a state of law. Ensuring and protecting an individual's rights, if the individual's rights to benefits are harmed, is a mark of a state of law.

The termination of civil servant's service relations by the authorities initiative is generally unlawful, due the fact that these individuals are the cornerstones of a state of law; exceptions are strictly based on laws. The head of authority has the obligation to ensure the trustworthy, effective and smooth functioning of public services, which in turn relies on productive and competent servants. The head of authority must have the possibilities, based on the initiative of the authority, to terminate service relations to ensure the public authority's effective functioning.

The current thesis highlights the infringement of the servants' basic right that accompanies the servant's illegal termination by the public authority and the legal remedies of the reparation of the harmful consequences caused by violation of the rights to benefits. The discharge of servants based on the institutions initiative restricts the servants rights and liberties, also resulting in troublesome consequences.

The current thesis' aim is to analyze the legal remedies of the illegally discharged servants and to determine, if the applied legal remedies, established in the effective civil service law, are ensuring the basic rights that are infringed by the illegal discharge of service. The thesis also attempts to ascertain, if the requirements, described in the § 105 of the civil service law, are an effective method to ensure the protection of the illegally discharged servant's basic rights.

Firstly, to achieve the thesis' aim the individuals, whose protection of rights are described, had to be determined. Secondly, the possibly infringed basic rights, derived from the Constitution of Estonia, following a servant's illegal discharge, are pointed out. Since the

state is responsible for ensuring legal remedies for the protection of basic rights, it is substantial for the thesis' aim how to uphold the right of effective legal remedies deriving from the § 14 and § 15 of the Constitution of Estonia. Thereby, to determine which terms the legal remedy must satisfy so the remedy would also be in compliance with the § 14 and § 15 of the Constitution of Estonia. To describe the current situation of remedies provided by civil service law concerning servants' rights the author analyzed various cases of the Supreme Court of Estonia, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. To compare the remedies currently effective in Estonia to those in force in other European countries, the author also analyzed the laws and rights concerning civil servants in Finland, Hungary and Great Britain.

The main hypothesis of the thesis is the author's statement that the servant's rights in case of an illegal discharge are not sufficiently protected and regarding that the current civil service regulation needs additions.

By the author's opinion ascertainment claims are necessary for the detection of the violation of the servant's rights, however ineffective as a legal remedy. In case of an illegal discharge the servant's right to choose an occupation and the right for self-realization are infringed. Only the detection of the violation of basic rights does not result in an effective remedy, neither does the court's detection of an illegal discharge eliminate the consequences accompanying the violations. The author considers the amendment claim for the reversal of the discharge from service as an effective remedy, if it satisfies the requirements deriving from § 14 and § 15 of the Constitution of Estonia and if the servant is not discharged on the basis of ATS § 87.

The author's opinion is that the amendment claim of the basis of discharge from service is effective, if the discharge from service is based on a legal basis has a negative consequence concerning the individuals rights or the receipt of legal benefits depend on that. The discharge's basis reversal may eliminate the illegal consequences.

The nullification claim is the most effective remedy when it comes to the infringement of the basic rights of the discharged servant. In legal literature the annulment of administrative acts is considered most effective through the nullification claim.

The unlawfulness and nullity of the service discharge verdict is the precondition for the claim restoration servant's prior occupational situation. This in turn allows the servant to realize the right to freely choose an occupation, which derives from the § 19 and § 29 of the Constitution

of Estonia. In case of the restoration of service relations the servant's rights and income derive from the occupational status. The restoration claim allows the protection of the basic right of ownership, which derives from the § 32 of the Constitution of Estonia.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Aasmets, M.L. jt. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Tallinn 2009. - Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sotsiaalseadustiku_uldosa_analuus.pdf
2. Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001, nr 8.
3. Aedmaa, A. Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine. – Õiguskeel 2001, nr 5.
4. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
5. Albrant, M., jt. Võrdse kohtlemise seadus. Käsiraamat. Teine, täiendatud trükk. Tallinna Tehnikaülikool. Õiguse Instituut. Tallinn 2012. – Arvutivõrgus: http://www.erinevusrikastab.ee/files/VKS_2012.pdf
6. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu 2009.
7. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. - Juridica 2006, nr 3.
8. Annus, T. Riigiõigus. Juura 2002.
9. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 193 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a781b187-67d2-40e3-aeed-9900a7002bd9/a781b187-67d2-40e3-aeed-9900a7002bd9>
10. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatuk_k._pohioigused_vabadused_ja_kohustused_jarg.pdf
11. Ernits, M. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001, nr 8.
12. Euroopa avaliku halduse printsiibid. – Sigma kogumik nr 27, 2000.
13. Euroopa Komisjoni koduleht. - Arvutivõrgus: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/finding-job-abroad/access-to-jobs-in-the-public-sector/index_et.htm
14. Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States — Commission action in respect of the application of Article 48 (4) of the EEC Treaty. Euroopa Ühenduste Teataja, number C 72/2, 18.03.1988. -

Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1988_072_R_0002_01&from=EN

15. Henberg, A. Tööõigus ja põhiseadus. – Juridica 2004, nr 5.
16. Kangur, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2008. - Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analyy%20Riigivastutus%28L_Kanger%29.pdf
17. Koskinen, S. Potkut? Työ- ja virkasuhteen päättäminen. TJS Opintokeskus, 2014. - Arvutivõrgus: http://www.tjs-opintokeskus.fi/sites/default/files/Julkaisut/potkut_2014.pdf
18. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Justiitsministeerium: Tallinn 2009.
19. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013 - Arvutivõrgus: www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf
20. Madise, Ü. jt (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn: Juridicum 2012 – Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee
21. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 2004.
22. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997.
23. Mauer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14.trükk. Tallinn: Juura 2004.
24. Merusk, K. Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
25. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
26. Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06.-14.10.2011. Tartu 2011.
27. Pilving, I. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – Juridica 1998, nr 10.
28. Põhiseadusliku Assamblee stenogramm. Põhiseadusliku Assamblee kaheteistkümnese istung, 29.11.1991. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/12.-istung.pdf>
29. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat. Äripäev 2010.
30. Randma-Liiv, T. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538) ekspertarvamus. Tallinn 2009 - Arvutivõrgus: www.riigikogu.ee/doc.php?55263 (10.09.2014)

31. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 818 SE. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/download/8231aab7-4f88-6b88-889a-90a41a5b0474/8231aab7-4f88-6b88-889a-90a41a5b0474>
32. Teraya, K. Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights. – European Journal of International Law 2001, Volume 12, No. 5, lk 938.
33. Treier, T., Suder, S., Käärats, E. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2011.
34. Tõniste, M., Reinsalu, S. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. – Juridica 2010, nr 8
35. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. - Juridica 2000, nr 5.

Kasutatud kohtupraktika

36. EKo 17.12.1980, C-149/79, *Komisjon vs. Belgia Kuningriik*
37. EKo 03.07.1986, C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum vs. Land Baden-Württemberg*
38. EKo 04.10.2001, C-438/99, *Maria Luisa Jimenes Melgar vs. Ayuntamiento de Los Banios*
39. EKo 30.09.2003, C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española vs. Administración del Estado*
40. EKo 30.09.2003, C-47/02, *Albert Anker, Klaas Ras & Albertus Snoek vs. Saksamaa Liitvabariik*
41. EKo 11.03.2008, C-89/07, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs. Prantsusmaa Vabariik*
42. EKo 10.12.2009, C-460/08, *Euroopa Komisjon vs. Kreeka Vabariik*
43. RKHKo 24.10.2000, 3-3-1-45-00
44. RKHKo 18.06.2002, 3-3-1-33-02
45. RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04
46. RKHKo 31.05.2005, 3-3-1-24-05
47. RKHKo 11.01.2006, 3-3-1-75-05
48. RKHKo 28.02.2008, 3-3-1-94-07
49. RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08
50. RKHKo 25.02.2010, 3-3-1-100-09
51. RKHKo 11.03.2010, 3-3-1-2-10
52. RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10

53. RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10
54. RKHKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09
55. RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10
56. RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11
57. RKHKo 02.11.2011, 3-3-1-52-10
58. RKHKo 19.01.2012, 3-3-1-83-11o (koos riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamusega)
59. RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11
60. RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12
61. RKHKo 10.04.2013, 3-3-1-14-13
62. RKPJKo 11.06.1997, 3-4-1-1-97
63. RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-2-97
64. RKPJKo 27.05.1998, 3-4-1-4-98
65. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03
66. RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07
67. RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08
68. RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09
69. RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05
70. RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06
71. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09
72. RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10
73. RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10
74. RKÜKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12
75. RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11
76. TlnRnKo 06.06.2006, 3-05-247
77. TlnRnKo 22.12.2012, 2-10-23088
78. TrtHKO 10.10.2014, 3-14-164
79. TrtHKO 04.11.2014, 3-13-1559 (koopia autori valduses)
80. HMKo 09.12.2014, 2-14-55518

Kasutatud õigusaktid

81. Arhiiviseadus. - RT I 21.03.2011, 1.
82. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228 ... RT I 18.02.2014, 4.

83. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. - RT 1992, 28, 370. RT I 13.12.2013, 12.
84. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT 1992, 26, 349. RT I 27.04.2011, 2.
85. Euroopa Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate töökohustuste ja töötervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses). - EÜT L 348/1, 28.11.1992, lk 110-116.
86. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 23.02.2011, 3, 8. RT I 19.03.2015, 24.
87. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I 23.02.2011, 8.
88. Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord. - RT I 2009, 31, 193.
89. Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine. Vabariigi Valitsuse määrus 20.02.1996 nr 50. - RT I 1996, 16, 272.
90. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000, 15, 93.
91. Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159. RT I 19.03.2015, 5.
92. Prokuratuuriseadus. - RT I 1998, 41, 625. RT I 21.12.2012, 1.
93. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus. - RT I 1996, 15, 265. RT I 29.12.2012, 42.
94. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260.
95. Soolise võrdsuslikkuse seadus. - RT I 2004, 27, 181. RT I 26.04.2013, 9.
96. Soome avaliku teenistuse seadus (*Valtion virkamieslaki*). 19.8.1994/750. 1.3.2013/177.
97. Suurbritannia tööõiguse seadus (*Employment Rights Act*) 22.5.1996. S.I. 2010/2926.
98. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35. RT I 12.07.2014, 146.
99. Töötuskindlustuse seadus. - RT I 2001, 59, 359.
100. Ungari avalike teenistujate õigusliku staatuse akt (*Act on the Legal Status of Public Servants*). XXIII/1992. 28.5.2001.
101. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628. RT I 27.12.2013, 6.
102. Vangistusseadus - RT I 2000, 58, 376. RT I 05.07.2013, 2.
103. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487. RT I 11.04.2014, 13.
104. Võrdse kohtlemise seadus. - RT I 2008, 56, 315. RT I 06.07.2012, 22.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Karol Rebane

(sünnikuupäev: 08.04.1989),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnike õiguskaitsevahendite analüüs,

mille juhendaja on LL. M Ene Andresen,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 04.05.2015